

# **KAJIAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH BEKAS**

## **HAK MILIK ADAT DI KOTA SEMARANG**

**TESIS**

*Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Mencapai Derajat Sarjana S-2  
Magister Kenotariatan*



*oleh :*

**SUMARDJITO, SH**

**B4B-000198**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
S E M A R A N G  
2 0 0 4**

**KAJIAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH BEKAS**  
**HAK MILIK ADAT DI KOTA SEMARANG**

TESIS

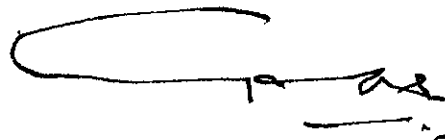
*Disusun oleh :*

**SUMARDJITO, SH**

**B 4 B - 0 0 0 1 9 8**

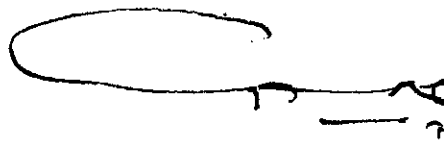
*Telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
pada tanggal 20 Januari 2004  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima*

*Menyetujui,  
Pembimbing Utama*



**Prof. IGN. SUGANGGA, SH**

*Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan*



**Prof. IGN. SUGANGGA, SH**

## PERNYATAAN

*Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.*

Semarang, Januari 2004

Yang menyatakan,



**SUMARDJITO, SH**

**B 4 B - 000198**

## ABSTRAKSI

**KAJIAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH BEKAS HAK MILIK ADAT DI KOTA SEMARANG, *Sumardjito, SH., B4B000198*. Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro Semarang.**

Pemerintah Indonesia menyadari benar bahwa tanah menyangkut hajat hidup orang banyak sangat perlu ditata penggunaannya, hal tersebut yang mendasari pokok pikiran dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria yang antara lain mencangkup mengenai Peraturan atas bumi, air dan ruang angkasa dengan Hukum Adat sebagai landasan Pokok. Pada kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan, baru meliputi sebagian kecil tanah-tanah yang ada, yaitu tanah-tanah yang melekat hak barat dan sebagian kecil tanah-tanah hak Indonesia, tanah-tanah hak adat boleh dikatakan hampir semua belum terjamah oleh kegiatan pendaftaran. Hal tersebut lebih disebabkan karena sebagian besar tanah yang dimiliki dengan hak-hak adat hukumnya tidak tertulis, sehingga tidak mudah diketahui isinya khususnya bagi orang-orang luar dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Akibat dari sebagian kecilnya tanah hak-hak adat yang terdaftar menjadikan kesulitan kepastian hukum di bidang hukum pertanahan, yang menimbulkan beberapa kasus antara lain terjadinya jual beli tanah hak milik adat oleh pihak yang tidak berhak kepada pihak lain, terjadinya permohonan pendaftaran terhadap tanah negara yang dianggap sebagai tanah milik adat atau adanya pendudukan liar/*okupasi* dari suatu masyarakat adat terhadap tanah yang dianggap sebagai tanah milik adat.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis, dengan spesifikasi deskriptif analitis, data yang dikumpul adalah data primer dan data sekunder.

Salah satu cara yang digunakan dalam menentukan status tanah bekas hak milik adat adalah dengan bukti riwayat kepemilikan yang turun temurun dan berkesinambungan.

Kebenaran bukti kepemilikan tanah bekas hak milik adat selama ini masih didasarkan pada bukti kebenaran berdasarkan konversi tanah tersebut yang diproses secara pengakuan hak berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria.

Konsepsi penyelesaian sengketa yang digunakan adalah bukti dasar berupa kepemilikan yang turun temurun dan berkesinambungan, namun dikarenakan tidak eksisnya lembaga adat, maka penyelesaian dengan jalur Pengadilan Umum cenderung mengecewakan bagi masyarakat pemilik tanah.

## ABSTRACT

**STUDY TO LAND REGISTRY of EX- PROPERTY CUSTOM IN TOWN of SEMARANG**, *Sumardjito, SH., B4000198*, Magister of Notary Public, University of Diponegoro, Semarang.

Government of Indonesia aware to that land concerning intention live throng very require to be arranged its use, the mentioned constituting the gist of one's thoughts of Law Number 5, 1960<sup>th</sup> About Regulation Of Base Specifics of Agrarian Affairs which for example including to regarding Regulation of earth, space and water with Customary Law as basis for Fundamental. Practically carried out land registry, newly cover some of is small of existing land, that is coherent land of west rights and some of is small of Indonesia rights land, custom rights land we can say most of all not yet been touched by activity of registration. The mentioned more caused by most lands had with its unwritten law custom rights, so that do not is easy to known by its contents specially to external people of pertinent customary law society. Effect of some of the so small custom rights lands which enlist to make difficulty of rule of law in area punish land, generating some case for example the happening of custom private property sales by party which have no business to other party, the happening of application of registration to considered to be government's land is custom ownership land or existence of wild occupying/illegal occupation of land from a custom society to considered to be lands is custom ownership land.

Approach method which is used in this research is sociological juridical, with specification of analytical descriptive, data's the collected is primary data and secondary data.

One of the way of which is used in determining land status of ex- custom property is with history evidence of ownership of continual and hereditary.

Truth of evidence of ownership of lands of ex- custom property during the time still relied on evidence is truth of pursuant to the lands conversion which processed confessionals rights pursuant to Fundamental of Law of Agrarian.

Conception of solving of dispute the used is elementary evidence in the form of ownership of continual and hereditary, but because of do not its it him institute custom, hence solving of by Justice of Public tend to disappoint to land owner society.

## KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr.Wb.

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul : “KAJIAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH BEKAS HAK MILIK ADAT DI KOTA SEMARANG.

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Meskipun telah berusaha semaksimal mungkin, penulis yakin tesis ini masih jauh dari sempurna dan harapan, oleh karena keterbatasan ilmu pengetahuan, waktu, tenaga serta literatur bacaan. Namun dengan ketekunan, tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu pengetahuan, akhirnya penulis dapat menyelesaikannya.

Penulis sangat menyadari, bahwa tesis ini juga dapat terselesaikan dengan bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Segala bantuan, budi baik dan uluran tangan berbagai pihak yang telah penulis terima baik dalam studi maupun dari tahap persiapan penulisan sampai tesis ini terwujud tidak mungkin disebutkan seluruhnya.

Meskipun hanya beberapa nama yang disebutkan di sini, tidak berarti bahwa penulis melupakan yang lain. Tanpa dukungannya tidak mungkin penulisan tesis ini dapat terselesaikan.

Dari lubuk hati yang dalam penulis sampaikan rasa hormat dan banggaku kepada kedua orang tuaku yang telah membesarkan, mendidik, menasehati serta mendo'akan yang tiada henti-hentinya untuk keselamatan dan kesuksesan penulis.

Rasa hormat dan terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah membantu, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro dan sewaktu penelitian guna penulisan tesis ini, antara lain kepada :

1. Bapak *Prof. Ir. Eko Budihardjo, MSc* selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak *Prof. Dr. Soeharyo Hadisaputro, dr.Sp.PD(K)* selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
3. Bapak *Prof. I.G.N. Sugangga, SH* selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang sekaligus selaku Pembimbing Utama dalam penulisan tesis ini yang telah tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan pengarahan, masukan-masukan serta kritik yang membangun selama proses penulisan tesis ini.
4. Bapak *R. Suharto, S.H. MHum* selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
5. Para guru Besar beserta Bapak/Ibu Dosen pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah dengan tulus menularkan ilmunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Magister Kenotariatan .
6. Tim Reviewer proposal penelitian serta Tim Penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Kenotariatan di Universitas Diponegoro

7. Staf administrasi Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah memberi bantuan selama penulis mengikuti perkuliahan.

Akhirnya untuk istriku tercinta dan putraku yang tersayang, penulis ucapkan banyak terima kasih yang telah dengan tulus ikhlas, setia menanti dan selalu memberi dukungan do'a serta nasehat kepada penulis selama menyelesaikan perkuliahan dan penulisan tesis ini.

Karena menyadari kurang sempurnaan penulisan tesis ini, maka dengan kerendahan hati penulis menyambut masukan yang bermanfaat dari para pembaca sekalian untuk memberikan kritikan dan saran-saran yang membangun.

Semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan untuk perkembangan ilmu hukum perdata pada khususnya.

Wassalamualaikum Wr.Wb.

Semarang, Januari 2004

Penulis



## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
ABSTRAK	
KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	vi
 <b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	 <b>1</b>
<b>A. LATAR BELAKANG .....</b>	<b>1</b>
<b>B. PERUMUSAN MASALAH .....</b>	<b>7</b>
<b>C. TUJUAN PENELITIAN .....</b>	<b>7</b>
<b>D. MANFAAT PENELITIAN .....</b>	<b>8</b>
<b>E. SISTEMATIKA PENULISAN .....</b>	<b>9</b>
 <b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	 <b>11</b>
<b>A. SEJARAH HUKUM PERTANAHAN NASIONAL .....</b>	<b>11</b>
1. <i>Masa Pra Kolonial .....</i>	<i>11</i>
2. <i>Masa Tanam Paksa (Cultur Stelsel).....</i>	<i>15</i>
3. <i>Periode Jaman Jepang .....</i>	<i>20</i>
4. <i>Periode Setelah Kemerdekaan Sampai Tahun 1960.....</i>	<i>21</i>
5. <i>Setelah UUPA .....</i>	<i>26</i>
<b>B. HAK-HAK ATAS TANAH SEBELUM BERLAKUNYA UUP .....</b>	<b>28</b>
1. <i>Hak atas tanah berdasarkan Hukum Adat.....</i>	<i>28</i>
a. <i>Hak Ulayat .....</i>	<i>28</i>
b. <i>Hak Milik Dan Hak Komunal .....</i>	<i>35</i>
2. <i>Hak atas tanah berdasarkan Hukum Barat.....</i>	<i>41</i>
a. <i>Agrarisch Eigendom (S.1872-117) .....</i>	<i>41</i>
<b>C. HAK-HAK ATAS TANAH SETELAH BERLAKUNYA UUPA .....</b>	<b>45</b>
<b>D. KONVERSI HAK-HAK ATAS TANAH MENURUT UUPA .....</b>	<b>47</b>
<b>E. PENDAFTARAN TANAH .....</b>	<b>64</b>
 <b>BAB III : METODE PENELITIAN .....</b>	 <b>68</b>
<b>A. METODE PENDEKATAN .....</b>	<b>70</b>
<b>B. SPESIFIKASI PENELITIAN .....</b>	<b>71</b>

	<b>C. POPULASI DAN TEKNIK SAMPLING .....</b>	<b>71</b>
	<b>D. TEKNIK PENGUMPULAN DATA .....</b>	<b>72</b>
<b>BAB IV :</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>76</b>
	<b>A. HAK MILIK ADAT DAN PENGATURANNYA .....</b>	<b>77</b>
	1. <i>Konsepsi Hukum Pertanahan Nasional .....</i>	<i>77</i>
	2. <i>Konsepsi Hak Milik .....</i>	<i>82</i>
	3. <i>Ketentuan-Ketentuan Konversi .....</i>	<i>87</i>
	1) <i>Ketentuan Konversi Dan Pendaftaran Konversi Bekas Hak Adat Yang Berpedoman PMPA No.2 tahun 1962 .....</i>	<i>88</i>
	2) <i>Ketentuan Konversi Dan Pendaftaran Konversi Bekas Hak Adat Yang Berpedoman PP No.24 tahun 1997 dan PMNA No. 3 tahun 1997.....</i>	<i>92</i>
	<b>B. BPN (BADAN PERTANAHAN NASIONAL) SEBAGAI LEMBAGA PEMERINTAH NON DEPARTEMEN .....</b>	<b>110</b>
	<b>C. PENDAFTARAN TANAH BEKAS HAK MILIK ADAT .....</b>	<b>121</b>
	<b>D. PERBANDINGAN PENYELESAIAN SENGKETA ATAS TANAH ADAT .....</b>	<b>125</b>
	1. <i>Persepsi UUPA 1960.....</i>	<i>125</i>
	2. <i>Persepsi Rakyat Adat .....</i>	<i>126</i>
	3. <i>Penyelesaian Melalui BPN .....</i>	<i>128</i>
	4. <i>Contoh Kasus Tanah Adat (Yasan) Yang Telah Mendapatkan Kekuatan Hukum Tetap Dan Telah Dieksekusi .....</i>	<i>131</i>
<b>BAB V :</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>133</b>
	<b>A. KESIMPULAN.....</b>	<b>133</b>
	<b>B. SARAN-SARAN.....</b>	<b>135</b>

**DAFTAR PUSTAKA**  
**LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

1. Konversi tanah Eks Hukum Barat .....	55
---	----

## DAFTAR LAMPIRAN

1. Satu Berkas Putusan Perkara Pengadilan Negeri Semarang Nomor 233/Pdt/G/1984/PN.Smg.
2. Surat Badan Pertanahan Nasional Kantor Pertanahan Kota Semarang Nomor 570-701-IV-2001 Kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah Perihal Pembatalan Sertipikat Tanah HM No.444 dan HM No.445/Kramas, Kec. Semarang Selatan Kota Semarang tertanggal 10 Juli 2001.
3. Surat Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Propinsi Jawa Tengah, Nomor 570/2245/33/2001 Kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional, Perihal Permohonan Pembatalan Sertipikat Tanah HM No.444 dan HM No.445/Kramas, Kec. Semarang Selatan, Kota Semarang, Tertanggal 24 Oktober 2001.
4. Persyaratan Pendaftaran Konversi/Pengakuan Hak.
5. Prosedur tetap pengukuran (Protapkur).
6. Bagan alur pengakuan Hak Tanah Milik Adat Kantor Pertanahan Kota Semarang.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Sengketa di bidang pertanahan secara umum berawal dari adanya nilai-nilai dasar kepentingan manusia akan tanah guna mendukung kegiatan sosial dan ekonominya, kepentingan ini saling berbenturan satu sama lain yang lebih diperuncing lagi dengan tidak adanya kesiapan secara administrasi di tingkat bawah dalam kegiatan inventarisasi hak-hak milik atas tanah yang belum terdaftar.

Adanya dualisme di bidang pertanahan pada masa-masa sebelum tahun 1960, dengan berlakunya hukum-hukum tanah hak kolonial Belanda, disisi lain adanya aspek hukum yang juga berlaku bagi penguasaan tanah dengan hak Indonesia asli (Bumiputera) yang bersandar pada Hukum Adat semakin tidak menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat.

Pemerintah Indonesia pada masa itu menyadari benar bahwa tanah menyangkut hajat hidup orang banyak sangat perlu ditata penggunaannya, hal tersebut yang mendasari pokok pikiran dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria yang antara lain mencangkup mengenai Peraturan atas

bumi, air dan ruang angkasa dengan Hukum Adat sebagai landasan Pokok

Adanya kepentingan tersebut maka dianggap perlu dilakukan suatu rencana unifikasi hukum di bidang pertanahan yang menghasilkan UUPA sebagai suatu langkah mengakhiri kebhinekaan peraturan hukum di bidang pertanahan.

Konsekuensi dari unifikasi hukum di bidang pertanahan pada saat itu adalah penghapusan hak-hak atas tanah yang didasari Hukum Eropa (Belanda) seperti hak *opstal*, *eigendom* dan hak *erfpacht* sejak tanggal 24 September 1960, sebagai awal reformasi di bidang hukum pertanahan.

Beberapa kebijakan menyusul antara lain Keputusan Presiden Nomor 32. Tahun 1979 yang mengatur mengenai penguasaan Negara terhadap tanah-tanah yang telah berakhir masa penguasaannya dengan hak Eropa.

Disamping adanya beberapa peraturan lain yang terbit sebagai konsekuensi penegakan hukum guna unifikasi hukum pertanahan, hal lain yang perlu dimengerti secara jelas adalah dasar hukum Pertanahan Nasional yang berorientasi atau berlandaskan pada hukum adat, hal ini dinyatakan pada konsiderans/berpendapat dari UUPA.

Selain dalam bagian konsiderans pernyataan mengenai Hukum Adat dalam UUPA kita jumpai juga pada bagian<sup>1</sup> :

- a. Penjelasan Umum angka III (1) ;
- b. Pasal 5 ;
- c. Penjelasan Pasal 5 ;
- d. Penjelasan Pasal 16 ;
- e. Pasal 56 dan secara tidak langsung juga dalam
- f. Pasal 58.

Dalam penjelasan umum angka III (1) UUPA dinyatakan, bahwa :  
*“Dengan sendirinya Hukum Agraria yang baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada Hukum Adat, maka Hukum Agraria baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang moderen dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal”*

Dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa :

*“ Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama” ,.*

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Djambatan. Jakarta 1999. hal.177.

Dalam penjelasan Pasal 5 dinyatakan bahwa :

*“Penegasan bahwa Hukum Adat dijadikan dasar hukum dari hukum agraria yang baru, selanjutnya lihat Penjelasan umum III angka 1.*

Dalam penjelasan Pasal 16 dinyatakan, bahwa :

*“Pasal ini adalah pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 4, sesuai dengan asas yang diletakkan dalam Pasal 5, bahwa Hukum Pertanahan yang Nasional didasarkan atas Hukum Adat, maka penentuan hak-hak atas tanah dan air dalam pasal ini didasarkan pula atas sistimatik dari Hukum Adat. Dalam pada itu Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat moderen dewasa ini. Perlu kiranya ditegaskan bahwa hak guna usaha bukan hak erfpacht dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Hak Guna Bangunan bukan hak opstal. Lembaga erfpacht dan opstal ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata”*

Sangatlah jelas dalam unifikasi hukum pertanahan nasional Hukum Adat memiliki tempat yang istimewa sebagai napas dari Hukum Pertanahan Nasional itu sendiri, gagasan tersebut yang tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA menciptakan Hukum Agraria Nasional yang berstruktur tunggal yang berdasarkan hukum adat sebagai hukum asli sebagian besar Rakyat Indonesia.

Dengan adanya Hukum Pertanahan Nasional diharapkan terciptanya kepastian hukum di Indonesia, untuk tujuan tersebut oleh Pemerintah ditindaklanjuti dengan penyediaan perangkat hukum tertulis berupa peraturan-peraturan lain di bidang hukum pertanahan nasional yang mendukung kepastian hukum serta selanjutnya lewat



perangkat peraturan yang ada dilaksanakan penegakan hukum, berupa penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

Dengan berlakunya UUPA maka semua tanah-tanah Barat yang melekat hak milik Eropa dan tanah-tanah Adat hak milik Indonesia ditentukan untuk dikonversi ke dalam hak milik tanah secara nasional. Sejak tanggal 24 September 1980 segala tanah yang berstatus tanah Eropa yang tidak dikonversi dianggap tidak berlaku lagi dan akan menjadi tanah negara.

Pada kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan, baru meliputi sebagian kecil tanah-tanah yang ada, yaitu tanah-tanah yang melekat hak barat dan sebagian kecil tanah-tanah hak Indonesia, tanah-tanah hak adat boleh dikatakan hampir semua belum terjamah oleh kegiatan pendaftaran.

Hal tersebut lebih disebabkan karena sebagian besar tanah yang dimiliki dengan hak-hak adat hukumnya tidak tertulis, sehingga tidak mudah diketahui isinya khususnya bagi orang-orang luar dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Akibat dari sebagian kecilnya tanah hak-hak adat yang terdaftar menjadikan kesulitan kepastian hukum di bidang hukum pertanahan, yang menimbulkan beberapa kasus antara lain terjadinya jual beli tanah hak milik adat oleh pihak yang tidak berhak kepada pihak lain,

terjadinya permohonan pendaftaran terhadap tanah negara yang dianggap sebagai tanah milik adat atau adanya pendudukan liar/*okupasi* dari suatu masyarakat adat terhadap tanah yang dianggap sebagai tanah milik adat.

Konteks persoalan-persoalan di atas perlu secepat mungkin diselesaikan dengan suatu tindakan penegakan hukum di bidang hukum pertanahan yang antara lain dengan menterjemahkan konsepsional dari kebijakan pemecahan masalah terhadap sengketa kepemilikan tanah dengan hak milik adat.

Perlu juga diketengahkan adalah strategi, prosedural dari kantor pertanahan dalam mengindikasikan kepastian dari suatu status tanah dengan hak milik adat termasuk hal-hal yang dapat diterima sebagai bukti pemilik atas tanah hak milik adat tersebut.

Sehubungan dengan uraian tersebut diatas telah mendorong penulis untuk mengkajinya ke dalam penulisan tesis berjudul "***KAJIAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH BEKAS HAK MILIK ADAT DI KOTA SEMARANG***".

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berangkat dari latar belakang di atas maka ada beberapa rumusan permasalahan yang dapat diketengahkan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana menentukan status tanah adalah sebagai tanah bekas hak milik Adat ?
2. Bagaimana menentukan kebenaran bukti kepemilikan tanah bekas hak milik adat yang dimiliki seseorang ?
3. Bagaimana konsepsi penyelesaian sengketa oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang apabila terjadi sengketa kepemilikan atas tanah bekas hak milik adat ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah :

1. Untuk dapat menentukan dan menunjuk secara tepat kategori tanah yang merupakan tanah bekas hak milik adat.
2. Untuk dapat menetapkan standart bukti yang dapat dipakai sebagai pegangan pembuktian bagi para pihak tentang kebenaran kepemilikan terhadap tanah bekas hak milik adat tersebut.
3. Untuk mengetahui konsepsi kebijakan Badan Pertanahan Nasional khususnya Kantor Pertanahan Semarang dalam menyelesaikan

sengketa-sengketa penetapan pemilik terhadap tanah bekas hak milik adat.

#### D. MANFAAT PENELITIAN

Dari analisa di atas dan rumusan masalahnya, maka manfaat penelitian yang ingin di capai adalah dari segi teoritis maupun segi praktis sebagai berikut :

##### 1. Segi teoritis

- a. Untuk pengembangan Ilmu Pengetahuan Hukum di bidang Kajian Hukum Pertanahan, khususnya dalam penggalian teori-teori umum hukum yang tepat dan untuk menambah kemampuan menganalisa persoalan dari sisi hukum dan sosial.
- b. Bagi kalangan akademisi, *legal konsul* khususnya untuk para peneliti yang akan mengambil obyek kajian yang sama dan yang berhadapan dengan kasus yang serupa, sangat diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna sebagai referensi literatur untuk mendukung penelitiannya dan sebagai *problem solving* untuk kasus yang dihadapi.

##### 2. Segi praktis

Bagi para pihak terkait terutama bagi kepala-kepala wilayah yang sekiranya didaerahnya masih mempunyai tanah dengan hak

milik adat diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan untuk mendapatkan/menghasilkan langkah-langkah konkrit yang berguna dalam pembangunan hukum khususnya di bidang hukum pertanahani .

#### E. SISTIMATIKA PENULISAN

Agar diketahui secara jelas kerangka garis besar dari tesis yang ditulis, maka hasil penelitian yang diperoleh dianalisis yang kemudian diikuti dengan pembuatan suatu laporan akhir dengan sistimatika penulisan sebagai berikut :

- Bab I : Berupa Pendahuluan yang terdiri dari : latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat/kegunaan penelitian dan sistimatika penulisan.*
- Bab II : Dalam Bab II tinjauan pustaka, yang berisi Perkembangan Hukum Pertanahan Nasional pada jaman penjajahan, setelah kemerdekaan dan setelah UUPA, Hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, hak-hak atas tanah setelah berlakunya UUPA, Konversi hak-hak atas tanah menurut UUPA dan pendaftaran tanah.*
- Bab III : Bab III Merupakan metode penelitian yang terdiri dari: metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode penentuan sampel dan teknik pengumpulan data.*

- Bab IV : Merupakan hasil penelitian dan pembahasan penulis sebagai suatu kajian atau hasil analisa penulis tentang pendaftaran tanah bekas hak milik adat di kota Semarang..*
- Bab V : Merupakan bab terakhir ( penutup ) dalam penulisan, berisi kesimpulan yang diperoleh dari permasalahan yang diajukan berdasarkan temuan dilapangan.*

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. SEJARAH HUKUM PERTANAHAN NASIONAL.

##### 1. MASA PRA KOLONIAL

Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal kerajaan-kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah kedalam beragam penguasaan atau pengawasan yang diberikan ke tangan pejabat yang ditunjuk oleh Raja atau yang berwenang di atasnya.<sup>1</sup>

Agaknya pada masa itu konsep “pemilikan” menurut konsep Hukum Barat memang tidak dikenal, bahkan juga bagi penguasa. Oleh karena itu tanah tersebut bukan “dimiliki” oleh pejabat-pejabat atau penguasa, melainkan bahwa para penguasa itu dalam artian politik mempunyai hak yuridiksi atas tanah dan wilayahnya yang dengan kekuasaannya dan pengaruhnya dapat mereka pertahankan dan secara teoritis juga mempunyai hak untuk menguasai, menggunakan, ataupun menjual hasil buminya sesuai dengan hukum adat yang berlaku.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Brahma Adhie, Hasan Basri Menggala (penyunting), *Reformasi Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 2002, Hal. 163.

<sup>2</sup> Gunawan Wiradi, *Tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*, LAPERA, Yogyakarta, 2001, Hal. 4.

Jika kita melihat secara historis bahwa penguasaan tanah dalam arti "Milik" bermula jauh sebelum kedatangan agama Hindu. Dalam agama Hindu dan agama Islam tidak pernah penguasa dipandang sebagai pemilik.<sup>3</sup> Tetapi yang ada dan jauh lebih menonjol dalam jaman kerajaan adalah imbalan yang merupakan hak kepada mereka yang patuh dan tekun dalam membayar pajak yang diharuskan<sup>4</sup> dan menurut tradisi bahwa mutlak Raja adalah satu-satunya pemilik tanah dalam artian bahwa secara teoritis dia yang berkuasa di atasnya.<sup>5</sup> Akan tetapi pada tingkat yang paling rendah rakyat merasa merekalah yang mempunyai hak untuk mengolah tanah desa mereka setelah menyerahkan sebagian dari produksi atau tenaga kerja kepada pejabat daerah.<sup>6</sup>

Pada awal masa berkuasanya Belanda di Indonesia, maka untuk mendapatkan kepastian, diperolehnya hasil bumi di Indonesia yang akan di perdagangkan di Eropa. Belanda menjalankan politik monopoli dan tanam paksa di daerah-daerah

---

<sup>3</sup> Hasan Hanafi, *Pandangan Agama Tentang Tanah Suatu Pandangan Islam*, Prisma No. 12, Tahun ke 4, 1984.

<sup>4</sup> Selo Sumarjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*,: Gajah Mada Univercity, Yogyakarta, 1981 Hal. 178.

<sup>5</sup> Soediono dan Gunawan Wiradi (Penyunting), *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Pertanian di Jawa dari Masa Kemasa*, Gramedia, Jakarta, 1984, Hal. 5.

<sup>6</sup> Erman Rajagungguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Candra Pratama, Jakarta, 1995, Hal. 8.



yang telah jatuh dalam kekuasaannya, baik melalui penaklukan maupun perjanjian antara VOC dengan Raja.<sup>7</sup>

Disamping monopoli dan pungutan paksa, sejak tahun 1630 VOC memberikan tanah yang di kuasainya kepada orang-orang asing dengan imbalan harus menyetorkan sebagian hasilnya kepada VOC dan kemudian karena terdesak oleh masalah keuangan Belanda, maka VOC menjalankan politik pertanahannya dengan menjual tanah milik rakyat kepada orang yang mempunyai modal besar terutama kepada orang Cina, Arab dan Belanda, tanah-tanah tersebut juga disebut dengan tanah partikelir.<sup>8</sup> Namun pada awal abad ke 19 VOC bangkrut dan penguasaannya digantikan oleh kerajaan Belanda. Gubernur Jenderal Daendles mencoba memprakarsai perubahan-perubahan administrasi untuk menciptakan kekuasaan politik yang lebih sistematis, tetapi sejauh itu masalah penguasaan tanah secara formal belum memperoleh perhatian sepenuhnya.

Baru ketika pemerintahan Inggris yang menggantikannya (1811-1816) saat Raffles memperkenalkan teorinya yang terkenal yaitu **Teori Domein**, masalah keagrariaan memperoleh perhatian

---

<sup>7</sup> Mubiyarto dkk. *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan Kajian Sosial Ekonomi*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1992 Hal. 30.

<sup>8</sup> Soetomo, *Politik dan Administrasi Negara Usaha Nasional*, Bina Ilmu, Surabaya, 1986, Hal. 18.

yang sebenarnya. Di jaman Rafles inilah yang dianggap sebagai tonggak sejarah yang pertama dalam soal keagrariaan di Indonesia.

Tetapi dalam menghadapi situasi yang berbeda di Indonesia, sebagai seorang Gubernur Jenderal yang berbekal akademis Raffles agaknya menginginkan agar langkah politiknya dapat memperoleh pembenaran baik secara hukum maupun secara ilmiah. Maka pada tahun 1811 dibentuklah sebuah panitia penyelidikan yang di ketuai oleh MacKenze dengan tugas “melaksanakan penyelidikan statistik mengenai agraria”. Dan berdasarkan hasil penyelidikan itu Raffles menarik kesimpulan bahwa “semua tanah adalah milik raja atau pemerintah” yang dikenal sebagai **teori domein** “dari Raffles”. Dengan pegangan ini maka dibuatlah sistim penarikan pajak bumi (yang terkenal dengan istilah Belanda **Landrente**) yaitu setiap petani diwajibkan membayar pajak sebesar  $\frac{2}{5}$  dari hasil tanah garapannya. Dan teori Raffles ini ternyata mempengaruhi kebijakan agraria selama sebagian besar abad ke 19<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Gunawan Wiradi, *Kebijakan Agraria yang Berorientasi Kerakyatan dan Keadilan* (penyunting), Brahmana Adhi dan Hasan Basri (Buku Reformasi Pertanahan), Mandar Maju, Bandung, 2002 Hal. 165-166.

## 2. MASA TANAM PAKSA (CULTUR STELSEL).

Van Den Bosch memulai tugasnya sebagai Gubernur Jenderal di Indonesia pada tahun 1830 disaat negara Belanda sedang dalam kesulitan keuangan baik karena peperangan dengan Indonesia maupun dengan Belgia. Untuk mengatasi masalah itu maka ia mengusulkan berlakunya sistem tanam paksa di Indonesia.<sup>10</sup>

Dasarnya adalah teori Raffles, yaitu bahwa tanah adalah milik pemerintah. Para kepala desa dianggap menyewa kepada pemerintah dan selanjutnya kepala desa meminjamkan kepada rakyat. Atas dasar ini maka isi pokok dari Culture Stelsel adalah bahwa para pemilik tanah tidak usah lagi membayar Landrente ( $\frac{2}{5}$  dari hasil bumi) tetapi  $\frac{1}{5}$  dari tanahnya harus ditanam dengan tanaman tertentu seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya. Dari hasil tersebut harus dijual kepada pemerintah dengan harga yang sudah ditentukan.<sup>11</sup>

Disamping pelaksanaan dari tanam paksa yang mengakibatkan penderitaan rakyat Indonesia juga karena praktik monopoli yang hanya dipegang oleh Raja dan para Menteri tanah jajahan yang diterapkan pemerintahan Hindia Belanda di daerah

---

<sup>10</sup> Mubyarto dkk. *Op. cit.* Hal. 33.

<sup>11</sup> Gunawan Wiradi, *Op. cit.* Hal. 66.

jajahannya maka banyak mengundang kecaman atau protes oleh para kaum liberal (pemilik modal) di negara Belanda sendiri.

Didalam menghadapi keadaan seperti itu maka pemerintah Belanda mengeluarkan *Regering Reglement* (RR) pada tahun 1854 (Stb.1855 No. 2) Undang-undang ini mengatur penyelenggaraan perkebunan agar tetap memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi Belanda, namun juga melindungi hak-hak rakyat untuk usaha pertanian, adalah merupakan bagian penting untuk usaha perkebunan karena memberi kesempatan secara resmi kepada modal asing untuk membuka usaha perkebunan dengan sistim sewa. Isi Pasal 62 RR ini selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
2. Dalam larangan itu tidak termasuk penjualan tanah kecil untuk perluasan kota dan desa dan untuk mendirikan bangunan.
3. Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah dengan peraturan perundang-undangan tanah yang telah dibuka dan telah dikerjakan oleh rakyat dan tanah umum lainnya dan termasuk dalam desa tidak boleh di sewakan.<sup>12</sup>

Sejalan dengan berkembangnya liberalisme maka para pengusaha swasta di negeri Belanda yang merasa usahanya di

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 1986, Hal. 69.

bidang perkebunan besar mendapat rintangan selama pelaksanaan tanam paksa dan mulai menuntut kesempatan yang lebih besar. Namun bertahun-tahun pemerintah Belanda tidak bisa mencari jalan keluar dari persoalan ini. Masalahnya memang sangat dilematis antara melindungi kepentingan kaum pemodal dan perlindungan terhadap hak rakyat, sehingga pemecahan masalah tersebut baru tercapai pada tahun 1870 dengan lahirnya *Agrarische Wet* yang diajukan oleh Menteri jajahan De Weal.<sup>13</sup> Isinya terdiri dari lima ayat dan kelima ayat itu kemudian ditambahkan kepada tiga ayat dari pasal 62 RR tersebut diatas, sehingga menjadi delapan ayat, di mana salah satu ayatnya menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *Erfpacht* selama 75 tahun. Pasal 62 RR dengan delapan ayat ini kemudian menjadi atau dijadikan Pasal 51 dari *Indische Staatstregeling* (IS) dan inilah yang disebut dengan *Agrarische Wet* 1870 yang diundangkan dalam Lembaran Negara No.55 Tahun 1870.

Ketentuan-ketentuan didalam pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan-keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan *Agrarische Besluit* yang diundangkan dalam *Statsblad* No.118 Tahun 1870. Pasal 1 dari AB inilah yang memuat suatu pernyataan penting yang telah cukup

---

<sup>13</sup> Mubyarto dkk. *Op. cit*, Hal. 35.

dikenal yaitu *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa “semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*) adalah domein Negara. Maka dengan demikian tahun 1879 merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah agraria Indonesia, karena sejak saat itu awal mulainya para pemodal swasta asing datang berduyun-duyun untuk mencengkeram bumi Indonesia.<sup>14</sup>

Sementara itu pada jaman Hindia Belanda belum dikenal dengan adanya pembebasan tanah, cuma yang ada pada saat itu adalah pembelian tanah pada para pemilik tanah yang dilakukan oleh pemerintah kolonial. Kewenangan untuk memiliki juga berdeminsi pada wewenang untuk melakukan pencabutan terhadap hak atas tanah. Kewenangan melakukan pembelian terhadap tanah itu terdapat dalam *Bijblad* No. 11372 jo No. 12476 Tahun 1927. Peraturan ini mengatur mengenai panitia pembelian tanah untuk kepentingan pemerintah.

Dalam *Bijblad* tersebut termuat peraturan yang dinamakan *Gouvernement Besluit* tanggal 8-1-1932 No. 23 yang intinya sama yaitu

---

<sup>14</sup> Gunawan Wiradi, *Op cit*, Hal. 168-169.

mengatur tentang pembelian tanah untuk kepentingan pemerintah.<sup>15</sup>

Seperti telah diterangkan di atas sistem yang diberlakukan oleh pemerintah Hindia-Belanda dalam mendapatkan tanah yang dibutuhkan bukanlah dengan cara membebaskan melainkan dengan cara pengambil alihan hak atas tanah. Dalam Pasal 1 *Bijblad* No. 11372 *Bijblad* No. 12476 disebutkan bahwa pengambilan tanah untuk kepentingan pemerintah harus diselenggarakan dengan persetujuan pemiliknya, yang selanjutnya dijabarkan baik yang berhubungan ataupun tidak adanya suatu *Ordonantie* yang menyatakan bahwa kepentingan umum menghendaki pencabutan hak milik atas satu benda atau hak, maka maksud itu hendaknya dicapai melalui perundingan para pemilik atau yang berhak.<sup>16</sup>

Ketentuan ini secara tegas mengatakan bahwa untuk pengambilan tanah guna kepentingan pemerintah harus didasarkan atas kesepakatan dengan pemegang haknya. Dengan demikian apa yang diatur di sini bukanlah yang dimaksud sebagai *Onteigening* (pencabutan hak) sebagaimana yang diatur dalam *Ordonantie* tanggal 31 Juli 1920 (Stb 1920 No. 547) yang lebih di kenal dengan sebutan *Onteigening Ordonantie*.

---

<sup>15</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan dan Pembebasan Hak Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1983, Hal. 24.

<sup>16</sup> *Ibid*, Hal. 12.

### 3. PERIODE ZAMAN JEPANG.

Pada masa penjajahan Jepang, pada umumnya tidak ada perubahan dalam politik agraria. Usaha-usaha yang menonjol yang dilakukan oleh pemerintah Jepang pada saat itu adalah usaha peningkatan produksi pangan untuk kepentingan ekonomi perang Jepang. Penanaman bahan makanan dikaitkan dengan mewajibkan rakyat mempergunakan syarat-syarat dalam pengetahuan pertanian yang baru.<sup>17</sup>

Untuk menambah hasil bumi, maka tanah pertanian rakyat diperluas. Adapun cara yang ditempuh oleh pemerintah Jepang dalam rangka merubah hasil bumi adalah dengan membatasi tanah-tanah perkebunan, kemudian penggunaan lahan lebih diutamakan untuk tanaman padi dan tanaman lainnya.<sup>18</sup> Disamping itu dilakukan juga pembongkaran-pembongkaran hutan dan tanah-tanah *onderneming* untuk dijadikan lahan tanaman pangan, sehingga pada saat itu terjadi kerusakan-kerusakan tanah *onderneming* yang menyebabkan penurunan produksi perkebunan.<sup>19</sup>

Mengenai tanah-tanah partikelir, selama pemerintahan Jepang tidak ada tanah partikelir yang dibeli kembali. Tanah-tanah

---

<sup>17</sup> M. Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Bagian II, Tjakrawala, Jakarta, 1953, Hal. 6.

<sup>18</sup> Mubyarto, dkk. *Op. cit.*, hal. 49.

<sup>19</sup> *Ibid.* Hal. 50.



partikelir peninggalan Belanda. Oleh pemerintah Jepang dimasukkan dalam urusan pemerintah, dengan membentuk kantor urusan tanah partikelir. sehingga seolah-olah tanah partikelir itu dikuasai oleh pemerintah, sedangkan tuan tanah sudah tidak berkuasa lagi.<sup>20</sup>

Dengan demikian pendudukan Jepang atas bumi Indonesia yang singkat telah menimbulkan akibat-akibat yang negatif, yaitu penderitaan yang jauh lebih hebat bagi rakyat (terutama kaum tani). Di samping itu juga telah mengakibatkan rusaknya tanah-tanah perkebunan, sehingga terjadi penurunan ekonomi rakyat.

#### 4. PERIODE SETELAH KEMERDEKAAN SAMPAI TAHUN 1960

Persoalan agraria (tanah) adalah merupakan soal hidup dan penghidupan manusia, karena tanah merupakan asal dan sumber penghidupan, tak terkecuali bagi bangsa Indonesia, soal tanah adalah tiang dan sumber bagi penghidupannya.<sup>21</sup>

Penguasaan tanah oleh kaum penjajah bumi Indonesia selama periode 350 jelas telah menimbulkan penderitaan yang sangat berat bagi bangsa Indonesia, karena mereka tidak bebas menggunakan tanahnya sendiri sebagai sumber penghidupannya.

---

<sup>20</sup> Tauchit, *Op.cit.*, Hal. 8.

<sup>21</sup> M. Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Bagian I, Tjakranada, Jakarta, 1952, Hal. 6.

Dengan tercapainya kemerdekaan Indonesia yang di proklamasikan pada Tanggal 17-8-1945, muncul harapan akan tercapainya kehidupan yang lebih layak. Dengan kemerdekaan ini pula rakyat merasa bebas untuk mendapatkan kembali tanah nenek moyangnya yang selama ini di kuasai oleh penjajah, rakyat yang sejak lama haus dengan tanah mulai mengadakan pembabatan hutan untuk dijadikan tanah pertanian. Perbuatan ini sebetulnya merupakan kelanjutan dari apa yang dirintis oleh Jepang yang menggerakkan rakyat untuk membakar hutan.

Hutan *Onderneming* milik Belanda dan kemudian menanaminya dengan tanaman pangan untuk keperluan perang.<sup>22</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya keadaan politik hukum pertanahan setelah Tahun 1945 berada dalam keadaan tak menentu dan usaha mereka mewujudkan Undang-undang yang baru ternyata tak segera dapat dilaksanakan, karena setelah proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia harus menghadapi persoalan-persoalan, seperti serangan-serangan dari Belanda yang berusaha untuk menjajah kembali bangsa Indonesia. Oleh karena itu sambil menunggu terbentuknya Undang-undang yang baru *Agrarische Wet* yang merupakan warisan jaman kolonial masih tetap di

---

<sup>22</sup> *Ibid*, Hal.7.

berlakukan.<sup>23</sup> Berdasarkan aturan peralihan Pasal II Undang-undang Dasar 1945 dan dilaksanakan berdasarkan atas kebijakan baru dengan tafsiran yang sama pula sesuai dengan tujuan-tujuan seperti yang tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Munculnya Undang-undang baru untuk menggantikan Undang-undang lama warisan penjajah memang sangat diharapkan untuk segera terwujud, karena perundang-undangan lama yang jelas-jelas sudah tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 33) yang mengutamakan kemakmuran rakyat.

Disamping bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang agraria lama juga mempunyai kelemahan, yaitu sifatnya yang masih dualisme, ini berarti bertentangan dengan cita-cita bangsa Indonesia yang menghendaki adanya hukum agraria yang satu dan berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia.

Usaha-usaha yang bangkit yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka membentuk Undang-undang Agraria yang baru adalah dengan dibentuknya :

1. Panitia Agraria Yogya tahun 1948 ;
2. Panitia Agraria Jakarta tahun 1951 ;

---

<sup>23</sup> Mubyarto, dkk. *Op.cit.* Hal. 53.

3. Panitia Agraria Soewahyo tahun 1956 ;
4. Rancangan Soenaryo tahun 1958 ;
5. Rancangan Sadjarwo tahun 1960.<sup>24</sup>

Adapun tugas dari panitia ini umumnya adalah :

- a. Memberi pertimbangan pada pemerintah tentang soal hukum tanah pada umumnya.
- b. Merancang suatu dasar-dasar untuk tanah yang memuat hukum agraria negara Republik Indonesia.
- c. Merancang perubahan, pencabutan peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun dari sudut-sudut politik dan menyelidiki soal-soal lain yang berlakunya dengan hak tanah.<sup>25</sup>

Selain tugas di atas, tugas yang lainnya adalah segera mengadakan perubahan hukum agraria kolonial yang berlaku pada waktu itu dengan maksud untuk mengadakan perubahan hukum agraria kolonial yang berlaku pada waktu itu dengan maksud untuk menciptakan suasana hukum yang mampu menjadikan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai sumber kesejahteraan lahir dan batin bagi seluruh

---

<sup>24</sup> Gunawan Wiradi. *Op. cit.* Hal. 172.

<sup>25</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, 1999, Djambatan, Jakarta, Hal. 59.

rakyat Indonesia secara adil dan merata berdasarkan Pancasila dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>26</sup>

Setelah melalui perjalanan yang panjang akhirnya pada tanggal 24 September 1960 rancangan Undang-undang Pokok Agraria itu di sahkan oleh Presiden Soekarno menjadi Undang-undang No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang lebih sering disebut dengan UUPA.

Maka dengan di undangkannya Undang-undang Pokok Agraria maka berakhirlah sistem dualisme hukum, yang kemudian terjadi unifikasi hukum agraria yang berdasarkan hukum adat dan sebagai konsekuensinya segala bentuk hak-hak atas tanah di jaman Belanda harus di hapuskan dan harus di konversi menjadi hak-hak yang diatur oleh Undang-undang Pokok Agraria.

Dengan di hapuskannya peraturan pertanahan peninggalan pemerintahan Hindia Belanda ini juga menempatkan Undang-undang Pokok Agraria sebagai satu-satunya landasan hukum terhadap permasalahan pertanahan di Indonesia, hal ini merupakan wujud implementasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang Pokok Agraria di tempatkan sebagai induk dari Undang-Undang lainnya yang berkaitan dengan pengaturan bumi,

---

<sup>26</sup> Abdurrahman, *Tentang Sekilas UUPA*, 1984, Alumni, Bandung, Hal. 33-34.

air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

## 5. SETELAH UUPA

Pada tanggal 1 September 1960 rencana Undang-undang Pokok Agraria telah dibicarakan dalam rapat gabungan komisi-komisi dengan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Agraria Mr. Sadjarwo.<sup>27</sup>

Dalam memori penjelasan atas rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan tujuan pokok Undang-Undang Pokok Agraria adalah :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

---

<sup>27</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990, Hal. 9.

3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. (hal ini kemudian dicantumkan dalam Pasal 1 ayat 1 UUPA).<sup>28</sup>

Dengan mulai berlakunya UUPA sejak diundangkan pada tanggal 24 September 1960 terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan.<sup>29</sup>

Perubahan itu bersifat mendasar dan fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya maupun isinya yang dinyatakan dalam bagian berpendapat UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.

Sebelum berlakunya UUPA berlaku bersamaan berbagai perangkat hukum agraria, ada yang bersumber pada Hukum Adat, yang berkonsepsi komunalistik religius, ada yang bersumber pada hukum Perdata Barat yang individualistik-liberal dan ada pula dari berbagai bekas Pemerintahan Swapraja, yang umumnya berkonsepsi feodal, Hukum Agraria yang merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara, hampir seluruhnya terdiri atas peraturan-peraturan perundang-undangan yang memberikan

---

<sup>28</sup> A.P. Parlindungan *Loc cit.* hal. 9

<sup>29</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Nasional Jilid 1*. Penerbit Djambatan 1999. hal. 1.

landasan hukum bagi Pemerintahan jajahan dalam melaksanakan Politik Agrariannya yang dituangkan dalam Agrarische Wet 1870.<sup>30</sup>

UUPA menciptakan Hukum Agraria Nasional berstruktur tunggal yang seperti dinyatakan dalam bagian berpendapat serta penjelasan umum UUPA berdasarkan atas Hukum Adat tentang tanah sebagai hukum aslinya sebagian besar rakyat Indonesia.<sup>31</sup>

## **B. Hak-hak Atas Tanah Sebelum berlakunya UUPA.**

### **1. Hak Atas Tanah Berdasarkan Hukum Adat**

#### **a. Hak Ulayat**

Mr. C.C.J. Maassen dan A.P.G. Hens dalam bukunya Agrarische regeling voor het Gouvernementsgebied van Java en Madura (Peraturan-peraturan agraris di daerah Gubernemen Jawa dan Madura), Jilid I halaman 5, menerangkan tentang hak ulayat sebagai berikut : <sup>32</sup>

“Yang dinamakan hak ulayat (*beschikkingsrech*) adalah Hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa, dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan.”

---

<sup>30</sup>*Ibid.* hal.2.

<sup>31</sup> *Ibid.* hal.3

<sup>32</sup> Dirman, *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, J.B. Wolters, Jakarta, 1958, hal. 36.



Dalam perundang-undangan Indonesia sendiri yang hal ini tidak diterangkan dengan tegas. Oleh sebab itu, dahulu hak tersebut ada yang menamakan hak milik asli (*eigendomsrecht*) atau hak milik *kommunal* tidak dapat dimengerti dengan terang apa yang dimaksudkan<sup>33</sup>.

Van Vollenhoven menamakan hak tersebut *beschikkingsrecht*, perkataan istilah ini telah diterima oleh umum dan sekarang sudah lazim dipakainya. *Beschikkingsrecht* adalah suatu hak tanah yang ada hanya di Indonesia, suatu hak yang tidak dapat dipecah-pecahkan dan mempunyai dasar keagamaan (*religie*). Hak tersebut tidak ada sangkut-pautnya dengan hukum perdata Barat (B.W.).

Dalam buku *Eeb adat-wetboekje voor het Indonesie* (1925) Van Vollenhoven menegaskan sebagai berikut :

- a. *Beschikkingsrecht* atas tanah hanya dapat dimiliki oleh persekutuan hukum (*gemeenschappen*) dan tidak dapat dimiliki oleh perseorangan;
- b. *Beschikkingsrecht* tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya;
- c. Jika hak itu dilepaskan untuk sementara, bilamana ada alasan selain kerugian untuk penghasilan-penghasilan yang hilang harus dibayar juga cukai (*heffingen*) oleh orang-orang asing,

---

<sup>33</sup>Eddy Ruchiyat. *Politik Pertanian Nasional Sampai Orde Baru*. Alumni Bandung. hal.33.

menurut Hukum Adat diwajibkan membayar kepada persekutuan hukum (*gemeenschap*) yang memiliki tanah itu

Di atas kita memakai perkataan hak ulayat untuk menerjemahkan *beschikkingsrecht* yang kita maksudkan itu. Perkataan ini asalnya dari Minangkabau, tetapi ada yang menyangsikan, apakah perkataan ini sungguh-sungguh dapat meliputi apa yang dimaksudkan dengan *beschikkingsrecht* itu. Sebagai keterangan yang terakhir di bawah ini penulis sajikan pendapat B. Ter Haar bzn, tentang hak ulayat, agar dapat gambaran yang lebih jelas lagi. Menurut pandangan bangsa Indonesia ada hubungan yang erat antara penduduk desa dengan tanahnya, tempat mereka berdiam (bertempat tinggal), tanah yang menghasilkan makanan kepada mereka, tanah tempat mereka nanti akan dikuburkan jika sudah meninggal dunia, tanah yang dilindungi oleh dayang-dayang desa<sup>34</sup>.

Penduduk desa mempunyai hak untuk mengerjakan tanah yang berlaku baik terhadap golongan di desa itu sendiri (ke dalam), maupun terhadap mereka yang ada di luar desa (ke luar). Ke dalam hal itu diatur sedemikian rupa, sehingga tiap-tiap anggota dari desa itu mendapat bagian tanah sendiri-sendiri, dan hak-hak

---

<sup>34</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

perseorangan ini dapat dibatasi dengan kepentingan-kepentingan dari golongan itu sebagai pembuktian<sup>35</sup>.

Keluar hak-hak itu ternyata, bahwa orang di luar golongan itu hanya dapat mengerjakan tanah atau dapat mengumpulkan hasil-hasil dapat mengerjakan tanah atau dapat mengumpulkan hasil-hasil dari tanah (hutan) itu hanya dengan izin dari golongan di desa itu dengan membayar kerugian atau uang tanda bakti. Mereka dalam desa itu bertanggung jawab atas kejadian-kejadian yang dilakukan dalam desa itu.<sup>36</sup>

Hak ulayat berada di tangan desa (*gemeenschap*) sebagai persekutuan dari orang-orang penduduknya. Persekutuan inilah yang mengatur sampai di mana hak-hak perseorangan akan dibatasi untuk kepentingan persekutuan itu. Tanda yang terpenting dari hak ulayat itu ialah bahwa ada perhubungan yang erat di antara hak persekutuan dengan perseorangan. Jika seorang dari penduduk membikin perhubungannya dengan sebidang tanah itu akan menjadi makin berkurang, sebagaimana dapat kita lihat dalam perhubungan seorang desa dengan sawahnya, kebun, kolam (empang ikan) dan pekarangannya<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup>*ibid.* hal.34

<sup>36</sup>Dirman. *Op. cit.* hal. 37.

<sup>37</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

Hubungan orang yang mempunyai tanah menjadi kurang erat lagi, apabila telah bertahun-tahun tidak melakukan pengerjaan atau memakai tanah itu, meninggalkan desa kediamannya dan lain sebagainya, hak desa akan lebih kuat lagi atau akan hidup lagi seperti semula. Jadi apabila hak perseorangan tambah kuat, hak desa akan menjadi kurang kuat, begitu sebaliknya, jika hak perseorangan kurang kuat, hak desa akan menjadi tambah kuat<sup>38</sup>.

Tanda lain dari adanya hubungan masyarakat desa dengan tanahnya yaitu adanya sedekah bumi sebelum penduduk desa mulai tanam padi di sawah dan sebagainya. Pada umumnya hak perseorangan itu terbatas dan tidak begitu luas, yaitu hanya diakui selama hak itu dipergunakan untuk penghidupan sendiri dan keluarganya. Apabila hak itu dipergunakan untuk menghasilkan tanam-tanaman yang diperdagangkan, mereka itu dipandang sebagai orang-orang yang ada di luar desanya<sup>39</sup>.

Hak yang terpenting dari anggota-anggota persekutuan ialah hak untuk membuka tanah yang termasuk lingkungan hak ulayatnya. Pada umumnya desa itu masih tetap mempunyai kekuasaan atas sawah-sawah, ladang-ladang atau kebun-kebun

---

<sup>38</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

<sup>39</sup>*Ibid.* hal.35

yang ada dalam lingkungannya, meskipun disana-sini sudah tidak begitu kuat lagi, umpamanya.<sup>40</sup>

- a. Jika sudah ada anak laki-laki yang kawin, orang tuanya (bapaknya) harus menyerahkan tanahnya kepada anaknya ;
- b. Orang-orang dalam desa tidak diperbolehkan mempunyai tanah yang luasnya melebihi yang telah ditetapkan oleh desa;
- c. Jika yang mengerjakan tanah itu mempunyai kelakuan yang tidak baik, misalnya menjalankan suatu kejahatan, tanahnya boleh diambil kembali oleh desa dan

diberikan kepada orang lain seperti di tanah Jawa (*dadal*) dan di Tapanuli (*salipi na tatar*).

Beban yang terberat terhadap mereka yang mengerjakan tanah itu atau pemerintahan yang sangat mendalam seperti di Tanganan (Bali) dapat mengakibatkan, bahwa pengambilan tanah itu menjadi kebiasaan yang tetap dijalankan. Hal ini dapat terjadi juga, jika ada pajak-pajak yang berat dari raja-raja atau beban yang berat dari Gubernemen, seperti telah terjadi di desa-desa dalam Karesidenan Cirebon (Jawa Barat) dan di desa-desa Jawa Tengah<sup>41</sup>.

Lain daripada itu pembagian-pembagian tanah pada waktu-waktu tertentu, yaitu orang-orang yang mengerjakan tanah itu pada

---

<sup>40</sup> Dirman. *Op cit.* Hal.37.

<sup>41</sup> Eddy Ruchiyat. *Op cit.* hal.36.

waktu-waktu tertentu diganti dengan orang-orang lain, hal itu adalah akibat dari adanya pabrik-pabrik gula yang menyewa tanah dari penduduk desa. Sekarang cara-cara tersebut di atas itu jarang terjadi, karena pemakai tanah dari luar telah berkurang. Di beberapa tempat telah terjadi, bahwa mengubah adanya orang-orang yang mengerjakan tanah pada waktu-waktu tertentu dihapuskan dengan kurangnya pabrik-pabrik gula dalam tahun 1933<sup>42</sup>.

Dengan berkurangnya kekuasaan desa atas tanah-tanah itu, ikatan hukum dari orang-orang dengan tanah yang dikerjakan makin menjadi kuat. Jika turut campurnya desa dalam hal tanah makin kurang, hak perseorangan atas tanahnya makin menjadi kuat. Mempunyai tanah lebih dari satu bidang dan menjual tanahnya kepada orang di luar desa diizinkan, seperti telah terjadi dalam Karesidenan Kedu<sup>43</sup>.

Apabila hal ini terjadi, kekuatan hak ulayat (*beschikkingsrecht*) dari desa baik ke dalam maupun ke luar hampir hilang. Yang masih terjadi yaitu menarik kembali hak atas tanah, jika kelakuan dari orang yang mempunyai hak itu tidak baik, hak tanah itu kembali kepada desa, jika orang itu meninggalkan desa atau meninggal

---

<sup>42</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

<sup>43</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

dunia dengan tidak mempunyai ahli waris, turut campurnya Kepala Desa dalam hal menjual, menyewa tanah tersebut.

**b. Hak Milik dan Hak Komunal**

Hak milik itu dapat dipandang sebagai hak benda tanah, hak mana memberi kekuasaan kepada yang memegang untuk memperoleh (merasakan) hasil sepenuhnya dari tanah itu dan untuk mempergunakan tanah itu seolah-olah sebagai eigenaar, dengan memperhatikan peraturan-peraturan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan pemerintah.<sup>44</sup>

Van Vollenhoven menerangkan dengan tegas dalam bukunya *De Indonesier en zijn grond* (orang Indonesia dan tanahnya), halaman 5 dan seterusnya antara lain, bahwa hak milik itu adalah suatu hak eigendom Timur (*Oosters eigendomsrecht*), yang walaupun tidak berdasar B.W. mengandung banyak inti (*essentialia*) yang sama dengan hak eigendom menurut hukum Perdata Barat B.W.

Orang yang mempunyai hak milik dapat bertindak menurut kehendak sendiri, asal saja tidak melanggar Hukum Adat setempat dan tidak melampaui batas-batas yang diadakan oleh Pemerintah. Ia berkuasa menjual tanahnya, menggadaikan, memberikan sebagai hadiah kepada orang lain dan jika ia meninggal dunia, tanah itu

---

<sup>44</sup> R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, NV. Masa Baru, Bandung, 1962, hal. 53.

menjadi hak warisnya. Hak milik itu dahulu disebut dalam bahasa asing *Indonesisch bezitsrecht*, hal ini seringkali dapat menyesatkan orang, sebab hak milik itu tidak sama atau tidak ada hubungannya dengan hak bezit (Pasal 529 B.W.), sebab hak bezit hanya menunjukkan hubungan yang nyata, yang kelihatan saja (*feitelijke verhouding*), dan tidak mengenai hubungan hukum (*rechtsverhouding*)<sup>45</sup>.

Adapun mengenai hak milik tidak boleh diadakan perbedaan antara *possessoir* dan *petitoir* Pasal 529 dan 570 B.W., sebab dalam hak milik yang dikemukakan atau yang terpenting bukan hubungan yang sewajarnya menurut kenyataan (keadaan), tetapi justru pertalian hukum antara pemegang hak milik dan tanahnya itulah yang menjadi pokok. Dalam peraturan-peraturan Pemerintah dahulu perkataan-perkataan yang dipakai ialah *erfelijk individueel gebruiksrecht* (S.1872-117), perkataan-perkataan itu adalah kurang tepat<sup>46</sup>.

Perkataan *erfelijk* kurang tepat apabila yang mempunyai hak itu desa yang tidak dapat mati, perkataan *gebruiksrecht* dapat membingungkan orang, karena hak gogol atau pekulen yang hanya mempunyai izin untuk mengerjakan tanah itu, sedang hak miliknya

---

<sup>45</sup>Eddy Ruchiyat. *Op cit.* hal.37

<sup>46</sup>*Ibid.* hal.38



ada pada desa, juga dinamakan *gebruiksrecht*. Isi dari hak milik yang kita maksudkan di atas, dapat ditegaskan sebagai berikut. Hak milik adalah hak yang memberi kekuasaan sepenuhnya untuk bertindak atas tanah, dengan pembatasan-pembatasan sebagai berikut : <sup>47</sup>

- a. Hak itu dibatasi dengan peraturan dari Pemerintah Pusat, umpama S.1875-179 tentang Larangan Menjual Tanah, dan S. 1906-83 tentang Ordonansi Desa (Ind. Gemeente ordonnantie);
- b. Hak ulayat dari desa yang sekedar masih meliputi hak milik, harus diindahkan;
- c. Kepentingan-kepentingan dari orang-orang lain yang mempunyai hak-hak tanah tersebut harus dihormati. Oleh sebab itu, hak-hak *erfdienstbaarheid* atau *servituut* menurut hukum Romania yang berdasar perseorangan (*individualistisch*) dalam Hukum Adat tidak dikenal;
- d. Peraturan-peraturan menurut Hukum Adat yang ternyata masih berlaku, harus diperhatikan misalnya kewajiban untuk mengizinkan hewan-hewan dari orang lain masuk tanah itu, selama tanah itu tidak ditanami dan tidak dipagari.

---

<sup>47</sup> R.Roestandi Ardiwilaga *Op. cit.*, hal 55.

Yang dapat memegang hak milik ialah<sup>48</sup> :

- a. Perseorangan (individu);
- b. Persekutuan hukum misalnya desa di Jawa, Bali dan Lombok, marga di Sumatera, perseroan dagang Indonesia N.V. Indonesia dan sebagainya;
- c. Familie atau keluarga sedarah, seperti di Minangkabau, dan Manado.

Menurut pendirian pemerintah hak milik dibagi dalam dua bagian <sup>49</sup>:

- a. Hak milik perseorangan yang turun-temurun, atau dengan singkat hak milik (*erfelijk individueel bezit*);
- b. Hak milik kommunal, atau dengan singkat hak kommunal (*communaal bezit*).

Pebedaan antara hak milik perseorangan dan hak milik kommunal menurut pendapat pemerintah dahulu hanya terletak dalam pemegang hak saja, sebab isinya sama. Apabila yang memegang hak milik itu perseorangan, hak itu disebut hak milik perseorangan yang turun temurun, sedang jika yang memegang

---

<sup>48</sup>Eddy Ruchiyat. *Op cit.* hal.39.

<sup>49</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

hak itu persekutuan hukum seperti desa dan sebagainya, hak itu dinamakan hak milik komunal<sup>50</sup>.

Hak milik komunal ini dibagi lagi atas dua bagian yaitu<sup>51</sup> :

- a. Hak milik komunal dengan bagian-bagian yang tetap (*communal Bezit met vaste aandelen*);
- b. Hak milik komunal dengan bagian-bagian yang pada waktu-waktu tertentu berganti-ganti (*communal bezit met periodiek verwisselende aandelen*).

Dalam hal ini haruslah diingat, bahwa di suatu desa yang sawah-sawah atau ladang-ladangnya menjadi hak milik kommunal, pekarangan perumahan adalah senantiasa menjadi hak milik perseorangan.

Tentang hak milik kommunal ada beberapa pendapat, yaitu <sup>52</sup>;

- a. Hak komunal adalah hak milik dari para gogol bersama-sama, yaitu dari mereka yang mengerjakan tanah itu. Inilah pendirian pemerintah pada mulanya, hal ini ternyata dari alasan-alasan dalam conversie Besluit (S.1885-102);
- b. Hak milik kommunal adalah hak milik dari desa sebagai badan hukum. Inilah pendirian pemerintah yang kemudian

---

<sup>50</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

<sup>51</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

<sup>52</sup>Eddy Ruchiyat *Loc cit.*

dan antara lain ternyata dari Pasal 10 Ordonansi Desa (S. 1906-83): Residen F.A.E Laceulle yang kira-kira dalam tahun 1930 diberi tugas oleh Pemerintah untuk menyelidiki autonomi desa di Jawa dan Madura, berpendapat bahwa tanah *kommunal* itu menurut pendapat rakyat sesungguhnya harus dipandang sebagai tanah dari desa sebagai persekutuan hukum adat (badan hukum Indonesia). Akan tetapi, hak tanah dari desa itu dalam hal ini bukanlah hak milik (*Ind. Bezitsrecht*), yang dapat dilepaskan kepada perseorangan. Hak orang-orang gogol atas tanah *kommunal* adalah hak pakai (*gegebruiksrecht*);

- c. Pendapat yang sekarang dianut ialah bahwa tanah *kommunal* itu bukan tanah milik desa, tetapi tanah dari mereka yang memakainya.

Sebagian orang berpendapat, bahwa hak milik *kommunal* yang berganti-ganti dibagikan penduduk desa, adalah bentuk yang mula-mulanya ada di Indonesia, sebab bentuk ini adalah sesuai dengan keadaan yang masih sederhana, yang masih bersifat gotong-royong.<sup>53</sup> Van Vollenhoven berpendirian, bahwa hak *kommunal* yang berganti-ganti dibagikan kepada penduduk itu timbul dari tekanan dan penyesatan.

---

<sup>53</sup> *Loc. cit.*

Memang dari penyelidikan hak-hak agraria dari penduduk Indonesia, yang diadakan mulai tahun 1867, ternyata, bahwa hak milik kommunal itu tidak berakar dalam adat dahulu. Tanah-tanah dengan hak milik perseorangan menjadi hak kommunal itu terjadi pada waktu V.O.C. (kompeni) mengadakan monopoli dan kerja paksa, pada waktu Pemerintah Inggris yang mengadakan pajak bumi (*landrente*), dan pada khususnya hak kommunal itu mulai berkembang ketika di tanah air kita diadakan *cultuurstelsel* atau tanam paksa oleh Van den Bosch<sup>54</sup>.

## **2. Hak Atas tanah Berdasarkan Hukum Barat**

### **a. Agrarisch Eigendom (S.1872-117)**

Agrarisch Eigendom adalah suatu hak ciptaan pemerintah Belanda yang bertujuan untuk memberikan kepada orang-orang Indonesia suatu hak atas tanah yang kuat.

Hak agrarisch eigendom menarik perhatian karena antar golongan. Hak ini telah disebut sebagai suatu pengecualian atas asas tanah antar golongan. Bertentangan dengan asas ini status daripada si pemegang dapat mempengaruhi status di atas tanah bersangkutan. Tanah ini dapat berubah status karena

---

<sup>54</sup>Eddy Ruchiyat. *Ibid.* hal.41.

terpengaruh oleh status orang yang memegangnya, hal ini kita lihat jika hak eigendom agraria ini jatuh ke tangan seorang bukan Indonesia<sup>55</sup>.

Hak agrarisch eigendom ini diatur dalam ayat (7) Pasal 51 I.S., pasal yang terkenal sebagai peraturan pokok perundang-undangan agraria Hindia Belanda. Tanah yang dipunyai oleh orang-orang Indonesia dengan hak milik, atas permintaan dapat diberikan dengan hak eigendom. Menurut kata-kata Pasal 51 I.S. disebut *in eigendom afgestaan*. Ini berlangsung dengan pembatasan-pembatasan tertentu yang ditetapkan dalam ordonansi dan dinyatakan dalam surat eigendom berkenaan dengan kewajiban-kewajibannya si pemegang hak terhadap negara dan kemungkinan untuk menjualnya kepada orang bukan Indonesia<sup>56</sup>.

Ordonansi yang dimaksudkan ini tidak ada. Yang ada hanyalah suatu K.B. (S. 1872-117). Dalam peraturan ini terdapat prosedur yang diperlukan untuk yang dinamakan oleh pembuat undang-undang sebagai *uitwijzing* daripada hak milik Indonesia. Prosedur yang harus dituruti ini ternyata sejalan

---

<sup>55</sup> Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

<sup>56</sup> Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

dengan cara-cara memperoleh eigendom (*eigendom uitwijzing*) menurut B.W. (Pasal 621) dan R.V. (Pasal 800 dan seterusnya)<sup>57</sup>.

Permohonan harus diajukan kepada Presiden Landraad (kini Ketua Pengadilan Negeri) tempat terletak tanah bersangkutan. Berkenaan dengan itu perlu diperhatikan surat ukur atau surat taksasi bilamana tanah bersangkutan tidak dikenai pajak bumi (Pasal 1). Hanya milik perseorangan yang dapat dimintakan hak agrarisch eigendom. Untuk permohonan ini disediakan model-model tertentu<sup>58</sup>.

Oleh Pengadilan Negeri diumumkan adanya permintaan ini dalam desa di lingkungan mana terletak tanah bersangkutan (Pasal 5). Apa yang harus dimuat dalam surat-surat pengumuman itu diberikan pula oleh pembentuk undang-undang (Pasal 6). Setelah lewat tiga bulan dari hari pengumuman itu barulah dapat diberi keputusan atas permohonan tersebut (Pasal 9 ayat 1). Sementara itu dalam jangka waktu tersebut orang-orang lain dapat melakukan bantahan (*verzet*), Pasal 9 ayat (2)<sup>59</sup>.

Apabila tidak ada bantahan atau bantahan dinyatakan tidak berdasar, dalam sidang berikut dari Pengadilan Negeri

---

<sup>57</sup> *Ibid.* hal.42

<sup>58</sup> Sudargo Gautama. *Hukum Agraria Antar Golongan*. Alumni Bandung. 1973. hal.62.

<sup>59</sup> Eddy Ruchiyat. *Op cit.* hal.42

akan diberikan keputusan atas permohonan tersebut (Pasal 12). Menarik perhatian adalah Pasal 18 yang menguraikan lebih jauh tentang kewajiban-kewajiban daripada seorang pemilik hak *agrarisch eigendom*. Kewajiban-kewajiban yang dahulu berkenaan dengan pembayaran pajak bumi serta kerja paksa (*herendiensten*) tetap berlaku (ini tidak ada lagi)<sup>60</sup>.

Penting pula adalah Pasal 19 hak *agrarisch eigendom* ini tidak boleh diasingkan kepada pihak bukan Indonesia. Hak kebendaan yang dapat diletakkan di atasnya hanya hypotek. Kepala Daerah (*Hoofd van Gewestelijk Bestuur*) dapat mengadakan pengecualian-pengecualian apabila pengasingan ini mengenai tanah-tanah untuk industri (*nijverheid*) atau pertanian dan tidak melebihi 10 *bouw*, untuk perluasan tempat tinggal orang-orang Barat atau Timur Asing dan keperluan-keperluan lain (ayat 3)<sup>61</sup>.

Dalam praktek ternyata, bahwa kesempatan untuk meminta hak *agrarisch eigendom* ini jarang sekali dipergunakan. Formalitas-formalitas yang disyaratkan ternyata tidak sesuai dengan suasana adat. Dalam praktek ternyata pula bahwa segala sesuatu yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang berkenaan dengan pencatatan peralihan hak ini sudah tidak

---

<sup>60</sup>Eddy Ruchiyat. *Loc cit.*

<sup>61</sup>*Ibid.* hal. 43



ditaati. Keharusan yang diadakan demi kepastian hukum ini ternyata dalam praktek tidak diikuti. Oleh karena itu, timbullah kekacauan karena pemilik-pemilik baru banyak yang melalaikan keharusan melakukan balik nama itu.<sup>62</sup>

Terbuktilah, bahwa tidak ada kebutuhan yang mendesak untuk melepaskan diri daripada *klem van het desaverband*. Kata Logemann *Geen individu sprint gemakkelijk uit het gareel*. Permintaan hak agrarisch eigendom ternyata hanya terjadi dalam beberapa hal, misalnya atas desakan dari pengusaha-pengusaha besar. Hak agrarisch eigendom ini dapat disewa untuk waktu yang lebih lama daripada tanah milik<sup>63</sup>.

### C. Hak-Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya UUPA.

Setelah berlakunya UUPA terdapat pengaturan tentang adanya dan macamnya hak atas tanah termuat dalam Pasal 4 ayat 1 dan 2, Pasal 16 ayat 1 dan Pasal 53. Pasal 4 ayat 1 dan 2 bunyinya sebagai berikut :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

---

<sup>62</sup>Sudargo Gautama. *Op. cit.*, hal. 27.

<sup>63</sup>Eddy Ruchiyat. *Op cit.* Hal 43.

- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat 1, bunyinya sebagai berikut :

- (1) Hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah :
- a. hak milik,
  - b. hak guna usaha,
  - c. hak guna-bangunan,
  - d. hak pakai,
  - e. hak sewa.
  - f. hak membuka tanah,
  - g. hak memunggut hasil hutan,
  - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.

#### D. Konversi Hak-hak atas Tanah Menurut UUPA

Bagian kedua dari UUPA adalah mengenai Ketentuan Konversi. Bagian ini mengatur bagaimana penyesuaian dari hak-hak lama, yaitu hak-hak tanah menurut B.W. dan hak tanah menurut Hukum Adat dapat disesuaikan dengan hak-hak tanah menurut sistem dari UUPA<sup>64</sup>.

Berdasarkan ketentuan B.W. ada hak-hak tanah yang kita sebut, Hak Eigendom, Hak Opstal, Hak Erfpacht kota, Hak Erfpacht, Hak *Vruchtgebruik*, dan Hak *Servituut*, sedangkan menurut Hukum Adat, kita mengetahui sejumlah hak-hak Milik Adat, baik yang berdasarkan letter C, *Ketitir*, *Petuk Andarbeni*, Hak atas *druwe*, Hak atas *druwe* desa, *pesini*, *grant Sultan Landerijen bezitsrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah bekas partikelir. Demikian pula hak *hypotheek*, hak usaha atas bekas tanah partikuler. Demikian pula hak *hypotheek* dan *Credietverband*. Oleh karena UUPA kita menganut sistem unifikasi dalam hak-hak pertanahan, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, maka seluruh hak-hak

---

<sup>64</sup>AP.Parlindungan. *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*.Mndar Maju.Bandung.1990.hal.166.

yang ada sebelum berlakunya UUPA harus dikonversi kepada hak-hak menurut UUPA tersebut<sup>65</sup>.

Ketika berlaku Domein Verklaring di Indonesia, maka tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat oleh Belanda dinyatakan sebagai tanah negara tidak bebas.

Ada beberapa prinsip yang kita kenal dalam pelaksanaan Konversi tersebut.

#### 1. Prinsip Nasionalitas

Sebagaimana tertera dalam Pasal 9 UUPA, bahwa hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Dari ketentuan dari UUPA tersebut kita telah melepaskan ketentuan pintu terbuka dari apa yang pernah diatur oleh B.W. bahwa setiap orang saja tanpa memandang kewarganegaraannya dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia berdasarkan B.W. asal mau tunduk kepada B.W. (penundukkan diri kepada Hukum Barat). Sikap yang demikian telah dilepaskan oleh UUPA sehingga orang asing tidak mungkin mempunyai hak atas tanah di Indonesia, kecuali dia penduduk Indonesia, ataupun perwakilan perusahaan asing yang tentunya harus ada izin kerja dan hanya hak yang berstatus

---

<sup>65</sup> AP.Parlindungan. *Loc cit.*

Hak Pakai (Pasal 42 UUPA), yang dapat diberikan. Demikian pula bagi perwakilan negara-negara asing maka juga kepada mereka untuk pelaksanaan tugasnya diberikan Hak pakai, tetapi tidak terbatas haknya selama masih dipergunakan untuk pelaksanaan tugasnya<sup>66</sup>.

Dengan demikian maka orang-orang asing yang mempunyai hak-hak tanah di Indonesia pada tanggal 24 September 1960 harus sudah menyerahkan haknya itu kepada warga negara Indonesia, dalam tempo satu tahun dengan ancaman haknya itu <sup>67</sup>gugur dan jatuh kembali kepada kekuasaan Negara, menjadi tanah Dikuasai Negara<sup>68</sup>.

Namun apa yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) ketentuan Konversi telah menyimpang dari prinsip tersebut yang masih memberikan H.G.B. atas tanah Hak Eigendom-nya. (Seharusnya kata-kata "Hak Eigendom kepunyaan orang asing" dalam Pasal 1 ayat (3) sebagai kekeliruan dan harus dicoret), kepada orang asing<sup>69</sup>.

Demikian konsekuensinya ketentuan Konversi ini, maka bagi mereka yang berkewarganegaraan rangkap (dwi

---

<sup>66</sup> AP.Parlindungan.*Ibid.* hal.167.

<sup>67</sup> AP.Parlindungan.*Loc cit.*

<sup>68</sup> AP.Parlindungan.*Ibid.* hal.168.

<sup>69</sup> AP.Parlindungan.*Loc cit.*

kewarganegaraan), jika kewarganegaraannya sesudah tanggal 24 September 1960, maka Hak eigendomnya dikonversi menjadi Hak Guna bangunan, sedangkan kalau dapat dia mengusahakan pelepasan kewarganegaraannya sebelum tanggal 24 September 1960 dan terbukti dari tanggal yang dibubuhi oleh pengadilan negeri setempat pada surat penolakan kewarganegaraan RRT-nya maka Hak Eigendomnya dikonversi menjadi Hak Milik<sup>70</sup>.

## 2. Pengakuan hak

Sebagaimana sudah dijelaskan di atas bahwa UUPA menganut asas mengakui hak-hak yang pernah ada baik ex B.W. maupun ex Hukum Adat yang ada sebelum berlakunya UUPA dan kesemuanya harus dikonversikan kepada hak-hak yang ada dalam sistem dari UUPA<sup>71</sup>.

## 3. Kepastian Hukum

Dengan konversi diciptakan kepastian hukum ada hak-hak tersebut, dan terutama atas tanah-tanah ex B.W. dinyatakan akan berakhir pada tanggal 24 September 1960, sesuai dengan Keppres 32 tahun 1979 dan PMDN 3 tahun 1979. Dan dalam peraturan Keppres 32 tersebut diberikan beberapa petunjuk

---

<sup>70</sup> AP. Parlindungan. *Loc cit.*

<sup>71</sup> *Ibid.* hal.168.

dalam menyelesaikan masalah tanah-tanah ex. B.W. tersebut. Artinya setelah tanah tersebut pada tanggal 24 September 1980 menjadi tanah yang kembali dikuasai Negara, maka dinyatakan bahwa akan diperhatikan kepentingan pemilik asal jika masih ditempati atau diusahakan sendiri, kepentingan penataan kembali daerah tersebut/dipergunakan sendiri oleh yang bersangkutan dan kepentingan dari okupan tanah tersebut<sup>72</sup>.

#### **4. Penyesuaian kepada hak-hak menurut UUPA**

Di atas sudah dijelaskan bahwa Ketentuan Konversi menetapkan bagaimana hak-hak lama menurut B.W. dan Hukum Adat, disesuaikan dengan hak-hak tanah menurut UUPA, baik secara yuridis, maupun politis, seperti masalah kewarganegaraan seseorang yang dikaitkan kepada konversi ex hak Eigendom, bisa menjadi Hak Milik ataupun menjadi Hak Guna Bangunan sebagaimana sudah diterangkan sebelumnya<sup>73</sup>.

#### **5. Status quo**

Dengan berlakunya Ketentuan Konversi maka dapat kita ambil suatu sikap bahwa sesudah berlakunya UUPA tanggal 24

---

<sup>72</sup>AP.Parlindungan.*Loc cit.*

<sup>73</sup>*Ibid.* hal 169.

September 1960, tidak mungkin diterbitkan lagi hak-hak baru baik berdasarkan B.W. ataupun berdasarkan Hukum Adat.

Sesungguhnya demikian ada yang berpandangan bahwa seharusnya dipertajam tanggal tersebut yaitu setelah berlakunya ketentuan PP 10/61 di mana setelah berlakunya bervariasi menurut kesiapan dan ketetapan dari Menteri Agraria pada waktu itu sehingga dengan demikian dapat kita benarkan bahwa di Propinsi Irian Jaya baru berlaku PP 10/61 pada tahun 1971, ataupun di Timor Timur atau pun Daerah Istimewa Jogjakarta tanggal 1 Mei 1985<sup>74</sup>.

Kalaupun masih ada hak-hak tanah baik ex B.W. maupun ex Hukum Adat yang diterbitkan setelah berlakunya PP 10/1961 maka ini berarti sesuatu yang bertentangan dengan peraturan yang ada, sehingga status quo berlangsung, artinya tanah-tanah yang tunduk kepada B.W. harus kita sebut tanah-tanah ex B.W. demikian juga tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat Tanah kita sebut ex Hukum Adat<sup>75</sup>.

Apabila masa konversi hak-hak tanah menurut B.W. telah berakhir pada tanggal 24 September 1960, tersebut dalam Keppres 32 tahun 1979. Konversi hanya memberikan waktu 20

---

<sup>74</sup>AP.Parlindungan. *Loc cit.*

<sup>75</sup>AP.Parlindungan. *Loc cit.*



tahun selama lamanya untuk hak tersebut yang tunduk kepada ex B.W., artinya jikalau hak ex B.W. tersebut lebih lama dari 20 tahun maka tanggal 24 September 1960 adalah maksimal, namun jika hak itu berakhirnya sebelum tanggal 24 September 1960 maka tanggal berakhirnya itu merupakan berakhirnya haknya itu. Setelah itu yang bersangkutan masih dapat mempertahankan haknya dengan mengajukan permohonan baru satu dan lainnya disesuaikan dengan PP 32 tahun 1979 tersebut, (kecuali tanah itu dibutuhkan untuk keperluan pemerintah/negara ataupun di atas tanah itu ada okupan lainnya)<sup>76</sup>.

Namun jika tanah ex. B.W. tersebut telah berakhir sebelum 24 September 1960 dan telah diperbaharui dengan suatu S.K. Pemberian hak atas tanah (yang sudah) yang dikuasai negara, maka terdindinglah hak itu dari ketentuan Keppres 32/1979 maupun peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Terhadap hak-hak tanah yang tunduk kepada Hukum Adat tidak ada batas waktu kapan berakhirnya Konversi tersebut, hal ini tertera dalam ketentuan S.K. 26/DDA/1970, yang mengatur tentang konversi hak-hak tanah adat yo P.M. Agraria No. 2 tahun 1960 yo P.M.A. 2/1962. Ada satu lembaga yang diciptakan oleh P.M. Agraria No. 2 Tahun 1962 yang kita

---

<sup>76</sup>AP.Parlindungan.*Loc cit.*

kenal dengan Lembaga Pengakuan Hk. Lembaga ini memberikan jawaban atas sejumlah hak-hak adat yang tidak tertera dalam ketentuan Konversi dan ingin dikonversi sedangkan surat-surat bukti haknya tidak ada (sebagaimana hampir semua hak-hak tanah adat) ataupun surat-suratnya telah hilang maka dengan pengumuman 2 bulan berturut-turut di Kantor Pendaftaran Tanah dan kantor Camat/Kepala Desa dan setelah berakhir pengumuman tersebut dan tidak ada yang berkeberatan dapat diterbitkan sertifikat tanahnya<sup>77</sup>.

Dengan telah berakhirnya masalah Konversi tanah-tanah ex B.W. maka kini terpusat pikiran pemerintah dalam melaksanakan Konversi dari tanah-tanah ex hak Adat. Kelihatannya keadaan ini akan tambah rumit jika tidak diselesaikan dengan cepat, oleh karena makin banyaknya surat-surat yang sudah hilang ataupun telah terjadinya pewarisan yang mengaburkan kembali siapa yang berhak sebenarnya, disamping sudah banyaknya saksi-saksi hidup yang meninggal dunia sehingga menimbulkan suatu masalah tersendiri. Memang ada lembaga pengakuan hak, dan tentunya perlu dijaga bahwa status quo yang sudah saya jelaskan di atas dipertahankan untuk tidak terjadi tanah-tanah yang dikuasai negara kembali

---

<sup>77</sup>*Ibid.* hal.171.

dikonversi saja menjadi tanah yang tunduk kepada Hukum Adat.

Prona barangkali merupakan salah satu jawaban percepatan persertifikatan tanah ex Hukum Adat ini<sup>78</sup>.

#### a. Konversi Tanah Eks Hukum Barat

Keseluruhan pengaturan konversi tersebut dapat dikemukakan dalam bagan berikut ini :

Pasal / Ayat	Asal Hak Barat	Dikonversi Menjadi	Subyek	Jangka Waktu
I/1	Hak Eigendom	Hak Milik	a. WNI Tunggal b. Badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah	Selamanya
I/2	Hak Eigendom	Hak Pakai	Perwakilan asing yang dipergunakan kediaman Kepala Perwakilan dan Gedung Kedutaan	Selama tanah dipergunakan untuk keperluan tersebut
I/3	Hak Eigendom kepunyaan orang asing dwi kewarganegaraan dan badan-badan hukum	HGB	a. WNI Tunggal b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia	20 Tahun
I/4	Hak Eigendom dibebani hak opstal dan erpacht	HGB	Pasal 36 UUPA	Selama sisa waktu Maksimal 20 tahun
I/5	Hak Eigendom dalam ayat 3 pasal ini dibebani hak opstal dan erpacht	Untuk perumahan dikonversi	Atas nama pemegang hak opstal/erpacht	20 tahun sejak UUPA/sisa waktu hak tersebut

<sup>78</sup> AP.Parlindungan. *Loc cit.*

		menjadi HGB		
III	-Hak Erpacht untuk perusahaan kebun besar - Hak Erpacht untuk pertanian kecil	- HGU - Hapus	Pasal 30 UUPA	Yang sudah habis waktunya menjadi hak Pakai.
IV	Pemegang Concencie dan sewa untuk perusahaan kebun besar	HGU (dalam waktu 1 tahun sejak UUPA)	Pasal 30 UUPA	Yang sudah habis waktunya menjadi Hak Pakai
V	Hak Opstal dan Hak Erpacht untuk perusahaan atas tanah Negara	HGB	Pasal 36 UUPA	Berlangsun g maksimal 20 tahun

#### **b. Konversi Tanah Eks Hukum Adat.**

Konversi yang dimaksud di dalam hukum Agraria di sini adalah secara umum dapat dikatakan sebagai penyesuaian atau dapat dikatakan sebagai perubahan dari peraturan-peraturan yang lama kepada peraturan-peraturan yang baru, tentunya dengan hak-hak yang baru pula. Di mana di dalam penyesuaian ini dapat saja hak yang baru itu lebih kuat kedudukannya di dalam hukum, khususnya hukum pertanahan atau malahan mungkin kedudukannya akan lebih rendah dari hak yang semula, hal ini tentunya dikaitkan dengan kedudukan

kewarganegaraan seseorang yang memegang hak atas tanah itu<sup>79</sup>.

Konversi yang ingin dibahas kali ini adalah konversi tanah-tanah eks hukum adat. Tanah eks hukum adat ini, kalau di Jakarta lebih dikenal dengan tanah girik atau tanah yang berleter C.

Konversi tanah dari hak-hak eks hukum adat, sampai sekarang ini belum ada peraturan pelaksanaannya, namun demikian bahwa tanah-tanah eks hukum adat ini tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari Undang-undang Pokok Agraria, yang di dalam Pasal 56 Undang-undang Pokok Agraria disebutkan, selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini<sup>80</sup>.

Pasal 50 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur undang-

---

<sup>79</sup>*Ibid.* hal. 60

<sup>80</sup>Soedharyo Soimin. *Loc cit*

undang, sedangkan Pasal 20 UUPA dalam ayat (1) disebutkan, hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah; ayat (2) menyebutkan, hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Maka di dalam penegasan konversi tanah eks hukum adat ini, berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah, dihubungkan dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri SK No. 26/DDA/1970 tentang Penegasan Konversi Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah ini, bahwa tanah-tanah yang mempunyai surat-surat pajak bumi atau tanah-tanah *verponding* Indonesia yang dikeluarkan sebelum tanggal 24 September 1960, dapat dianggap sebagai bukti hak untuk dapat dikonversi menjadi hak milik<sup>81</sup>.

Bahwa di dalam pertimbangannya dalam SK Menteri Dalam Negeri SK No. 26/DDA/1970 atas tanah hak-hak Indonesia ini (hak adat) disebutkan, bahwa penegasan konversi bekas hak-hak Indonesia atas tanah yang dikenal dengan hak adat, perlu ditetapkan lebih lanjut. Surat keterangan dan surat jual beli yang dibuat di bawah tangan dan dilegalisir oleh Kepala

---

<sup>81</sup>*Ibid.* hal.61

Desa, serta dikuatkan oleh Kepala Kecamatan yang bersangkutan dapat dianggap sebagai bukti hak yang dimaksudkan dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962<sup>82</sup>.

Surat bukti hak dapat berupa surat pajak bumi/girik atau *verponding* Indonesia yang dikuatkan surat keterangan kepala desa dan camat yang membenarkan bahwa surat atau surat-surat bukti hak itu, juga yang menerangkan apakah tanahnya tanah perumahan atau tanah pertanian dengan menerangkan siapa yang mempunyai hak itu, kalau ada disertai turunan surat-surat jual beli tanahnya eks Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian Agraria di atas<sup>83</sup>.

Di dalam konversi tanah eks hukum adat ini, yang di dalam SK 26/DDA/1970 ditetapkan selanjutnya:

Pertama : Menegaskan bahwa yang dianggap sebagai "tanda bukti hak" dalam Pasal 3 huruf a Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 tahun 1962 adalah sebagai berikut <sup>84</sup>:

- a. Di daerah-daerah di mana sebelum tanggal 24 September 1960 sudah dipungut pajak (hasil) bumi (*landrente*) atau *verponding* Indonesia :

---

<sup>82</sup>Soedharyo Soimin.*Loc cit*

<sup>83</sup>Soedharyo Soimin.*Loc cit*

<sup>84</sup>Soedharyo Soimin.*Loc cit*

1) Surat pajak (hasil) bumi atau *verponding* Indonesia yang dikeluarkan sebelum tanggal 24 September 1960 dan saat mulai diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 terjadi pemindahan hak (jual beli, hibah atau tukar menukar) maka selain pajak yang di atas, wajib disertakan juga surat-surat asli jual beli, hibah atau tukar menukar yang sah (dibuat dihadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/Adat yang bersangkutan).

2) Surat Keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang disertai tanda-tanda buktinya bahwa kewajiban-kewajiban yang disebut dalam surat keputusan itu telah dipenuhi oleh yang menerima hak.

b. Di daerah-daerah di mana sampai tanggal 24 September 1960 belum dipungut pajak (hasil) bumi (*landrente*) atau *verponding* Indonesia.

1) Surat-surat asli jual beli, hibah, atau tukar menukar yang dibuat dihadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/Adat yang bersangkutan sebelum diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut PP No. 10 Tahun 1961 di daerah tersebut.



- 2) Surat Keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang disertai tanda-tanda buktinya bahwa kewajiban yang disebutkan di dalam surat keputusan itu telah dipenuhi yang menerima hak.

Kedua : Menginstruksikan kepada:

- a. Para Kepala kantor pendaftaran tanah agar permohonan penegasan konversi dan pendaftaran haknya bukan saja diumumkan di kantor Kepala Desa dan Asisten Wedana (Camat) yang bersangkutan menurut ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962, tetapi diberitahukan juga kepada Kepala Agraria Daerah yang bersangkutan.
- b. Para Kepala Agraria Daerah agar memberitahukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dalam waktu 2 bulan setelah dimulai berlakunya jangka waktu pengumuman tersebut pada sub a di atas jika keberatan terhadap permohonan penegasan konversi dan pendaftaran haknya itu, disertai alasan-alasannya atau menyampaikan pertimbangan-pertimbangan yang dianggap perlu.

- c. Para Kepala Kantor Pendaftaran Tanah untuk dalam hal tersebut ad b menanggihkan pembukuan hak yang bersangkutan sampai dicapainya persesuaian pendapat dengan Kepala Daerah. Jika soalnya tidak dapat diselesaikan pada tingkat Kabupaten Kotamadya maka hendaknya diajukan kepada atasan Gubernur Kepala Daerah untuk mendapat keputusan.
- d. Para pejabat yang bersangkutan agar permohonan-permohonan pengakuan hak yang belum sampai pada tahap pengumuman yang dimaksudkan dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2/1962 untuk selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2/1962, jika ternyata sudah ada tanda bukti haknya yang disebutkan dalam diktum pertama di atas.

Ketiga : Menegaskan bahwa karena telah diselesaikan pengumuman sesuai dengan maksud Pasal 18 PP No. 10/1961 maka untuk membukukan hak-hak yang sudah dikeluarkan surat keputusan pengakuan haknya menurut ketentuan Pasal 7

Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2/1962, tidak perlu diadakan pengumuman lagi oleh Kepala Pendaftaran Tanah yang bersangkutan.

Dengan demikian sepanjang mengenai tanah eks hukum adat atau tanah-tanah bekas hak-hak Indonesia, jika dilihat dari Surat Keputusan di atas, tidak ditentukan kapan batas waktu pendaftaran hak itu akan berakhir, hal ini mengingat akibat-akibat yang lebih luas akan hak tanah yang kebanyakan masih tetap ada pada rakyat kebanyakan yang tinggal di desa-desa, dan melihat pula kemampuan rakyat untuk mensertifikatkan hak itu, yang memerlukan biaya<sup>85</sup>.

Dalam masalah ini Pemerintah mencoba untuk mengatasi dengan rintisan usaha wajib daftar pemilikan tanah pada Tahun 1979/1980 dengan dua pilot proyek, satu di daerah perkotaan dan satu di daerah pedesaan dan pada tanggal 2 September 1981, dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 230/1981. Dilancarkan Proyek Operasi Nasional yang lebih populer disebut Prona, dalam rangka penggiatan usaha pendaftaran tanah<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup>*Ibid* hal. 62

<sup>86</sup>Soednaryo Soemarmo, *...*

### E. Pendaftaran Tanah

Dengan diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, dualisme mengenai hukum agraria di Indonesia hapus. Dengan undang-undang ini seluruh tanah dikuasai langsung oleh negara, dalam arti kata negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia pada tingkat yang tertinggi mempunyai wewenang :

- a. mengatur serta menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan memelihara atas tanah-tanah di Indonesia.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dimiliki atas tanah-tanah tersebut.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah itu.

Oleh karena itu UUPA di dalam Pasal 19 nya, menginstruksikan pada Pemerintah agar di seluruh wilayah kekuasaan Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*recht kadaster*" yang bertujuan menjamin kepastian hukum hak atas tanah penyelenggaraan tugas tersebut dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional/BPN dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran

Tanah, sebagai landasan hukum pelaksanaan penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia.

Pasal 1 ayat (1) menyatakan :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Secara garis besar kegiatan dari pendaftaran tanah meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum di bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Dilihat dari cara pelaksanaannya pendaftaran tanah dapat dibagi menjadi dua :

- a. Pendaftaran tanah secara sistematik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau sebagian wilayah suatu desa/kelurahan.
- b. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau masal.

Azas dan tujuan pendaftaran tanah, yaitu : sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Sederhana artinya agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Aman artinya untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Terjangkau artinya keterjangkauan pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan. Mutakhir artinya kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Azas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang

tersimpan di kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan-keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diperlukan azas terbuka (penjelasan Pasal 2 PP No. 24 tahun 1997).

Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997 menyatakan tujuan pendaftaran tanah :

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdatar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

### **BAB III**

## **METODE PENELITIAN.**

“Metodologi Penelitian” berasal dari “Metode” yang artinya cara yang tepat untuk melakukan sesuatu; dan “Logos” yang artinya ilmu atau pengetahuan, jadi metodologi artinya cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan “Penelitian” adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporannya<sup>1</sup>

Dengan menggunakan metode seseorang diharapkan mampu untuk menemukan, menentukan, menganalisa suatu masalah tertentu sehingga dapat mengungkapkan suatu kebenaran, karena metode dapat memberikan pedoman tentang cara bagaimana seorang ilmuwan mempelajari, menganalisis serta memahami permasalahan yang dihadapi.

Penelitian adalah kegiatan ilmiah yang mempergunakan pengetahuan dari sumber-sumber primer dengan tujuan untuk menemukan prinsip-prinsip umum serta mengadakan ramalan generalisasi di luar sampel yang diteliti.

---

<sup>1</sup>Cholid Narbuko dan H.Abu Achmadi. *Metodologi Penelitian*. PT. Bumi Aksara. Jakarta 2002. hal.1.



Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya kecuali itu juga diadakan pelaksanaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>2</sup>

Dalam melakukan suatu penelitian diperlukan data-data yang akurat baik dari data primer maupun data sekunder, untuk itu harus digunakan metode penelitian tertentu agar didapat hasil penelitian yang memenuhi syarat baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Penelitian sebagai suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistimatis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 43.

## A. METODE PENDEKATAN

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan Yuridis sosiologis.

Pendekatan Yuridis adalah suatu pendekatan yang dilakukan/ digunakan untuk menjadi acuan dalam menyoroti permasalahan berdasarkan aspek hukum yang berlaku, dari sisi pendekatan normatif digunakan untuk menganalisa berbagai peraturan per Undang-undangan di bidang agraria yang mempunyai korelasi dengan masalah pertanahan.

Sedangkan pendekatan sosiologis mempergunakan sumber data primer, yakni data yang diperoleh langsung dari informan/responden yang digunakan untuk mengetahui tepat atau tidaknya tindakan dari Kantor pertanahan Kota Semarang dalam memproses tindakan pendaftaran tanah milik bekas hak milik adat.

Kajian didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku tentang teknis aturan pendaftaran tanah, tentang prosedural pendaftaran tanah milik dari bekas hak milik adat, tentang ketentuan konversi tanah-tanah dari hak adat, yang meliputi aturan-aturan antara lain :

1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria ( UUPA ).

2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.
3. Keputusan Bersama Menteri Pertanian dan Agraria dan Menteri dalam Negeri No.SK.40/KA/1964 D.D18/1/32 Tentang Penegasan Konversi Hak Gogolan Tetap.
4. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

## **B. SPESIFIKASI PENELITIAN**

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa penelitian studi kasus dengan penguraian secara deskriptif analitis tentang prosedur Pendaftaran tanah yang terjadi secara praktek terhadap tanah milik dari bekas hak milik adat yang terletak di Kpta Semarang dan kaidah-kaidah hukum seperti apa yang mesti diperhatikan dan akibat sebagai konsekuensi hukumnya.

## **C. POPULASI DAN TEKNIK SAMPLING**

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti. Oleh karena populasi biasanya sangat besar dan luas, maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu

tetapi cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel untuk memberikan gambaran yang tepat dan benar.

Pembatasan populasi pada orang atau unit atau dapat berupa kumpulan kasus-kasus yang terkait dengan judul penelitian ini.

Adapun mengenai jumlah sampel yang akan diambil menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa pada prinsipnya tidak ada peraturan yang ketat secara mutlak menentukan berapa persen sampel tersebut harus diambil dari populasi.

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling* (sample bertujuan), disebut *purposive* karena tidak semua populasi akan diteliti tetapi ditunjuk atau dipilih yang dianggap mewakili populasi secara keseluruhan. Kebaikan menggunakan sample ini kita dapat menentukan sampai batas mana strata dalam populasi dapat terwakili untuk sample yang kita gunakan.<sup>3</sup>

#### D. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Dalam penelitian ini, akan diteliti data primer dan data sekunder. Dengan demikian ada dua kegiatan utama yang akan dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi lapangan dan studi kepustakaan.

---

<sup>3</sup> Mardalis. *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hal. 57.

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan.<sup>4</sup>

Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder meliputi Bahan Hukum Sekunder yang terdiri atas :

**Bahan Hukum Primer :**

1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.
3. Keputusan Bersama Menteri Pertanian dan Agraria dan Menteri dalam Negeri No.SK.40/KA/1964 D.D18/1/32 Tentang Penegasan Konversi Hak Gogolan Tetap.
4. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

**Bahan Hukum Sekunder :**

1. Hasil-hasil penelitian ilmiah yang berkaitan dengan Tanah Adat.
2. Majalah-majalah Pertanahan.

**Bahan Hukum Tersier :**

1. Kamus Bahasa Indonesia.

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal. 43.

2. Kamus Bahasa Inggris.
3. Kamus Bahasa Belanda.
4. Kamus Hukum.

Studi lapangan adalah cara memperoleh data yang bersifat primer dalam hal ini akan diusahakan untuk memperoleh data-data dengan mengadakan tanya jawab atau wawancara dengan para pihak yang terkait konflik tersebut:

1. Wawancara dengan Kasi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Semarang.
2. Wawancara dengan 2 (dua) orang Kepala Kelurahan di Kecamatan Tembalang dan Pemilik Tanah.

Guna mendapatkan deskripsi yang lengkap dari obyek yang diteliti, dipergunakan alat pengumpul data berupa studi dokumen dan wawancara. Studi dokumen sebagai sarana pengumpul data terutama ditujukan kepada dokumen pemerintah yang termasuk kategori-kategori dokumen-dokumen lain.<sup>5</sup>

Selanjutnya wawancara sebagai alat pengumpul data dilakukan dengan berpedoman kepada daftar pertanyaan yang telah di susun terlebih dahulu.

---

<sup>5</sup> Sartono Kartodirdjo, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, Jakarta Gramedia, 1983, hal. 56.

## E. ANALISA DATA

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa kualitatif yaitu data yang diperoleh disusun secara sistimatis kemudian di analisa secara kualitatif agar dapat diperoleh kejelasan masalah yang akan di bahas.

Hasil penelitian kepustakaan untuk menganalisa data yang diperoleh di lapangan, tujuan analisa ini adalah untuk mendapatkan gambaran secara nyata terhadap tindakan atau standart baik berupa bukti kepemilikan maupun prosedural pendaftaran tanah milik bekas hak milik adat.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini, penulis akan menguraikan secara khusus tentang bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah bekas hak milik adat di kota Semarang khususnya.

Hasil penelitian lapangan sangat diperlukan guna menjawab permasalahan yang diajukan pada Bab I, selain itu fakta dari hasil penelitian lapangan tersebut akan didukung oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori maupun pendapat para ahli yang berhubungan dengan materi penelitian ini.

Oleh karena itu, bab ini secara berturut-turut akan dibagi dalam 3 (tiga) Sub bagian. Seperti yang telah diuraikan diatas mengenai status tanah adalah sebagai tanah bekas hak milik Adat, mengenai kebenaran bukti kepemilikan tanah bekas hak milik adat yang dimiliki seseorang, serta konsepsi penyelesaian sengketa oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang apabila terjadi sengketa kepemilikan atas tanah bekas hak milik adat.



## A. HAK MILIK ADAT DAN PENGATURANNYA

### 1. KONSEPSI HUKUM PERTANAHAN NASIONAL

Konsepsi yang melandasi Hukum Pertanahan Nasional adalah konsepsi Hukum Adat.

Konsepsi Hukum Adat adalah konsepsi komunalistik yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi sekaligus mengundang unsur kebersamaan, kenyataan demikian merupakan unit pengertian dasar konsep Hak Milik Adat atas tanah<sup>1</sup>.

Sifat komunalistik menunjukkan kepada adanya hak bersama atas tanah yang dalam hukum adat berwujud hak ulayat masyarakat hukum adat. Dalam Hukum Pertanahan Nasional berwujud hak bangsa Indonesia, seperti yang dinyatakan dalam pasal 1 UUPA bahwa :

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- b. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah

---

<sup>1</sup> Mulyadi, Notaris/PPAT, Wawancara 20 Desember 2003.

bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Bahwa tanah yang dinayatakan sebagai "*kekayaan nasional*" menunjukkan adanya suatu hubungan keperdataan antara Bangsa Indonesia dengan semua tanah yang ada di seluruh wilayah negara.

Sumber-sumber kekayaan alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa itu adalah salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa sepanjang masa. Maka pemberian karunia itu harus diartikan pula sebagai mengandung amanat berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik. Tugas pengelolaan yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, oleh bangsa Indonesia sebagai pengemban hak dan amanat itu, penyelenggaraannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, sebagai dinyatakan pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam pasal 33 UUD 1945 dan ditegaskan sifat dan rinciannya pada tanggal 24 September 1960 dalam Pasal 2 UUPA.

Dalam rangka konsepsi tersebut, hak bangsa yang mengadung dua unsur yang beraspek keperdataan dan hukum publik itu, pada hakekatnya adalah hak ulayat yang diangkat pada tingkat nasional yang meliputi seluruh tanah di wilayah

negara dan seluruh rakyat yang bersatu menjadi Bangsa Indonesia. Tanah ulayat adalah tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, hak ulayat juga mengandung dua unsur yang beraspek keperdataan dan hukum publik, tugas kewenangan mengelola dilimpahkan kepada Kepala Adat dan para tetua Adat.

Karena hak ulayat telah ditingkatkan dan menjelma menjadi Hak Bangsa, maka dua konsep dalam hukum Pertanahan Nasional, Hak Ulayat sebagai *lembaga* tidak ada lagi. Yang masih ada dan diakui keberadaannya dalam Pasal 3 UUPA adalah Hak Ulayat sebagai *hubungan hukum*. Sepanjang menurut kenyataannya masih ada pada suatu masyarakat hukum adat keberadaannya diakui, tetapi pelaksanaan hak "*subyektif*" tersebut harus disesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara. Kalau dalam kenyataannya tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali. Demikian juga tidak akan diciptakan hak ulayat baru.

Berdasarkan pandangan di atas, dapat dikemukakan kutipan wawancara berikut bahwa adanya hak ulayat suatu masyarakat hukum adat dapat dilihat dari kenyataan bahwa Kepala Adat masih melakukan tugas-tugas pengelolaan tanah

bersama yang bersumber pada hak ulayat masyarakat hukumnya<sup>2</sup>.

Sebagaimana dalam lingkup hak ulayat, maka dalam lingkup hak bangsapun dimungkinkan para warga negara sebagai yang ikut mempunyai hak bersama tersebut menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama itu secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi. Individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan tidak harus orang atau orang lain. Biarpun menguasai dan menggunakan tanah bersama dimungkinkan dan diperbolehkan.<sup>3</sup>

Sifat pribadi hak-hak individual menunjukkan kepada wewenang pemegang hak untuk menggunakan tanah bagi yang bersangkutan dan keluarganya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 9 UUPA.

Hak-hak individual yang bersifat pribadi tersebut dalam konsepsi ini sekaligus mengandung unsur kebersamaan, karena semuanya secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa, melalui pemberian oleh negara sebagai petugas bangsa. Hak-hak lain seperti hak sewa, bagi hasil

---

<sup>2</sup> Priyohadi, Bagian Pengukuran Kantor Pertanahan Kota Semarang, Wawancara 22 Desember 2003.

<sup>3</sup> H. Ali Achmad Chomzah, SH, **Hukum Pertanahan**, Prestasi Pustaka, 2003

dan lainnya merupakan hak-hak sekunder yang bersumber pada hak bangsa secara tidak langsung, melalui pemegang hak primer.

Sifat pribadi yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan itu dalam Pasal 6 UUPA dirumuskan dengan kata-kata *semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial* (seperti yang kami jelaskan pada bab sebelumnya).

Berbeda dengan keadaan di Negara-negara Barat dimana pengertian fungsi sosial tersebut sudah mendapat rincian dalam bentuk peraturan-peraturan yang benar-benar dilaksanakan dan merupakan suatu kenyataan sosial, di negara kita berupa konsepsi dengan asas-asas dan ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal UUPA, yang hingga kini belum memasyarakat. Perintah untuk mengadakan perencanaan peruntukan dan penggunaan dalam Pasal 14, meletakkan kewajiban pada mereka yang telah menggunakan tanah yang dimiliki pada Pasal 10 serta kewajiban untuk memelihara, menambah kesuburan dan mencegah kerusakan dalam Pasal 15 disertai sanksi pembatalan haknya bahkan sanksi pidana. Larangan dan pemilikan penguasaan tanah yang melampaui batas dalam Pasal 7 dan 17 demikian juga kebijakan dan ketentuan yang digariskan dalam Pasal 11, 12 dan 13 merupakan penjabaran, sifat fungsi sosial, yang masih memerlukan rincian

dan penegasannya lebih lanjut dalam peraturan-peraturan perundang-undangan.

Jadi dari uraian diatas bisa diartikan bahwa, tanah diberikan kepada seseorang atau Badan Hukum karena diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pribadi atau usahanya yang nyata. Maka ada kewajiban untuk menggunakannya. Dalam hubungan ini, tanah bukan merupakan komoditi perdagangan, biarpun dimungkinkan dijual kepada pihak lain jika ada keperluan. Tanahpun tidak boleh dijadikan obyek investasi semata-mata. Lebih-lebih dijadikan obyek spekulasi yang mulai tampak ada gejalanya sekarang ini.

## **2. KONSEPSI HAK MILIK**

### **1). Pengertian Hak Milik**

Pengertian hak milik menurut Pasal 20 UUPA adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6.

Pasal 6 UUPA menyatakan : semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam hal ini bukan saja hak milik, tetapi semua atas tanah berfungsi sosial. Kalau dihubungkan dengan Pasal 20 maka akan berbunyi hak

milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. "Sedangkan konsep fungsi sosial itu, baru timbul sekitar abad ke 19 sebagai akibat/reaksi dari penerapan dan penggunaan hak milik secara terlalu mutlak dan formalitis di dalam masa puncak perkembangan kapitalisme dan industrialisme di Eropa.<sup>4</sup>

Kata turun-temurun menunjukkan bahwa hak milik tersebut dapat diwariskan oleh ahli waris kepada anak cucunya. Ini memperlihatkan bahwa hak milik itu tidak ditentukan jangka waktunya seperti halnya hak guna usaha dan hak guna bangunan. Hak milik tidak hanya berlangsung selama hidup orang yang mempunyainya, melainkan pemilikan tanahnya akan dilanjutkan oleh ahli warisnya.

Kata terkuat menunjukkan bahwa hak milik tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak ketiga. Sedang kata terpenuh menunjukkan pada luasnya wewenang yang diberikan kepada yang menjadi pemiliknya.

Pengertian hak milik menurut UUPA adalah berbeda dengan pengertian hak milik menurut BW dan Hukum

---

<sup>4</sup> Sunaryati Hartono, *Op. cit.*, hal. 16.

Adat. Menurut BW hak milik (*hak eigendom*) : untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan dan tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.<sup>5</sup>

Menurut hukum barat milik (*hak eigendom*) adalah suatu hak asasi manusia karena merupakan hak kebendaan yang bersifat mutlak. Sifat mutlak ini adalah bahwa si pemegang hak atas suatu benda dapat mempertahankan wewenangnya yang diberikan oleh hukum kepadanya terhadap setiap orang dan setiap orang wajib menghormati hak orang itu.<sup>6</sup> Pandangan ini mengakibatkan sifat individualisme yang dalam pelaksanaannya menimbulkan sifat liberalisme, yang pada akhirnya menuju kepada arah imperialisme.

---

<sup>5</sup> Subekti, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1970, hal. 156.

<sup>6</sup> Taluki, *Perbandingan Hak Milik Atas Tanah dan Recht Van Eigendom*, PT. Eresco, Bandung, 1996, hal. 21.



Sedangkan menurut Hukum Adat hak milik adalah merupakan hak terkuat diantara hak-hak perorangan. Pemilik tanah yang berhak penuh atasnya itu harus menghormati :

1. hak purba persekutuan hukumnya;
2. kepentingan para pemilik tanah lainnya;
3. peraturan-peraturan hukum, inklusif hukum adat.<sup>7</sup>

Hak milik atas tanah memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan tanah itu secara bebas sesuai dengan tujuannya. Sebaliknya ia tidak berhak membiarkan tanah itu tanpa diurus. Bila hal itu terjadi, sehingga tanah itu kembali menjadi hutan belukar, maka tanah tersebut kembali dikuasai oleh hak ulayat. Kepala persekutuan berhak memberikan kepada orang lain dengan memperhatikan ketentuan adat. Pemilik harus pula mengindahkan kepentingan masyarakat hukumnya, seperti misalnya pemilik harus memperkenankan tetangganya lewat melalui tanahnya.

---

<sup>7</sup> Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal. 9.

### 1.1. Terjadinya hak milik

Menurut Pasal 22 UUPA hak milik dapat terjadi :

1. Menurut hukum adat
2. Penetapan pemerintah
3. Karena undang-undang.

#### Ad. 1 Menurut Hukum Adat

Terjadinya hak milik dapat dilihat dalam hubungan dengan hak ulayat. Dalam hukum adat seorang anggota masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk membuka hutan lingkungan wilayah masyarakat hukum adat itu dengan persetujuan kepala adat. Hutan yang dibuka itu kemudian lambat laun dapat menjadi hak milik yang membukanya.

#### Ad. 2. Dengan Penetapan Pemerintah

Pemerintah memberikan hak milik atas tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara, berdasarkan suatu permohonan. Selain memberikan hak milik yang baru, juga dapat memberikan hak milik berdasarkan perubahan dari suatu hak yang sudah ada, seperti hak guna bangunan dan hak guna usaha.

### Ad. 3. Karena Undang-Undang

Hal ini terjadi karena konversi, misalnya eigendom dikonversi menjadi hak milik apabila :

Orang yang mempunyainya pada tanggal 24 September 1960 berkewarganegaraan tunggal dan sebelum tanggal 24 September 1961 datang pada kantor pendaftaran tanah/Badan Pertanahan Nasional untuk membuktikan kewarganegaraannya.

Juga hak milik adat yang disebut dalam Pasal II Konversi, di konversi menjadi hak milik apabila :

Orang yang mempunyainya pada tanggal 24 September 1960 berkewarganegaraan Indonesia tunggal.

### 3. KETENTUAN - KETENTUAN KONVERSI

Istilah Konversi seringkali kita jumpai dalam hukum tanah dan terutama kita jumpai dalam Peraturan Dasar Pokok Agraria (UU No. 5 tahun 1960). Kita mengenal misalnya Konversi Hak Eigendom dapat menjadi hak milik.

Jadi konversi yaitu penghapusan hak-hak atas tanah yang berasal dari bekas hak milik adat maupun hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum perdata barat dan diubah menjadi hak-

hak atas tanah seperti yang terdapat dalam UUPA. Terjadinya konversi merupakan masalah yang sangat penting. Untuk lebih jelasnya maka akan diuraikan secara singkat mengenai proses terjadinya hak baru dari konversi tersebut.

**1). Ketentuan Konversi Dan Pendaftaran Konversi Bekas Hak Adat yang berpedoman PMPA No.2 tahun1962**

Apabila kita berpedoman pada Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 tahun 1962 tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak Indonesia atas tanah dipertegas dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 26/DDA/1970, maka prosedur permohonannya ditentukan sebagai berikut :

1. Permohonan konversi dan pendaftaran tanah bekas hak milik adat diajukan kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional seksi pendaftaran tanah dengan disertai :
  - a. Tanda bukti haknya
  - b. Surat tanda bukti kewarganegaraan pemohon yang menyatakan kewarganegaraannya itu harus dibuktikan dengan tanda kewarganegaraan menurut

PP No. 20 tahun 1959 atau dengan tanda bukti lainnya yang sah.

- c. Suiat Keterangan dari pemohon mengenai keadaan tanahnya, tanah perumahan atau tanah pertanian.
2. Untuk permohonan tentang konversi dan pendaftaran konversi bekas hak adat yang telah memenuhi syarat seperti tersebut diatas, dengan mengingat ketentuan-ketentuan sebagai berikut :
    - a. Hak Milik, jika yang memilikinya pada tanggal 24 September 1960 memenuhi syarat untuk mempunyai hak milik.
    - b. Hak Guna Bangunan dalam jangka waktu 20 tahun sejak berlakunya UUPA, jika yang mempunyainya pada tanggal 24 September 1960 tidak memenuhi syarat sebagai penegasan hak untuk mempunyai hak milik dan tanahnya merupakan tanah perumahan.
    - c. Hak Guna Usaha dalam jangka waktu 20 tahun sejak berlakunya UUPA, jika yang mempunyainya pada tanggal 24 September 1960 tidak memenuhi syarat

untuk mempunyai hak milik dan tanahnya merupakan tanah pertanian.<sup>8</sup>

3. Untuk permohonan konversi dan pendaftaran tanah Hak Adat yang tidak memenuhi syarat atau tanah yang tidak mempunyai tanda bukti haknya, maka atas permohonan yang bersangkutan diberikan pengakuan hak, atas dasar hasil pemeriksaan panitia A terhadap tanah tersebut dan diumumkan selama 2 bulan berturut-turut di Kantor Kepala Desa, Kantor Kecamatan dan Kantor Agraria setempat. Apabila sudah tidak ada yang menyatakan keberatan baik mengenai macamnya hak, luas dan batas-batasnya. Dengan melihat ketentuan-ketentuan tersebut diatas maka di dalam surat keputusan pengakuan hak tersebut ditegaskan konversi haknya menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai yang atas permohonannya didaftar oleh Kantor Agraria (sekarang menjadi Badan Pertanahan Nasional) setempat, serta diberikan sertifikat sementara dengan dipungut biaya menurut ketentuan Peraturan yang berlaku.

---

<sup>8</sup> *Boedi Harsono. SH.. Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. hal.481.

4. Biaya pendaftaran konversi tanah bekas hak adat, dengan menunjuk ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 tahun 1992 tentang Biaya Pendaftaran tanah yang tersebut di dalam Pasal 2 ayat 1a peraturan tersebut, maka biaya yang timbul untuk pendaftaran hak atas tanah bekas hak adat, yang belum diuraikan dalam suatu surat hak tanah dan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 15 PP No. 10 tahun 1961, serta pembuatan sertifikatnya, pemohon akan dikenai biaya dengan ketentuan sebagai berikut :
  - a. Jika tanah yang dimohonkan konversi terletak didaerah perkotaan maka akan dikenai biaya sebesar Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah).
  - b. Untuk tanah yang dimohonkan knversi terletak di diluar daerah perkotaan maka biaya yang dikenakan Rp. 1000,- (seribu rupiah).

Disamping biaya yang tersebut diatas, disesuaikan pula dengan penetapan satuan biaya dalam pelaksanaan pengukuran dan pemetaan untuk situasi keliling yang ditetapkan oleh Kanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah.

## **2. Ketentuan Konversi Dan Pendaftaran Konversi Bekas Hak Adat yang berpedoman PP No.24 tahun 1997 dan PMNA No.3 tahun 1997**

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pada pasal 8 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Susunan Panitia Ajudikasi sebagaimana dimaksud terdiri dari :

- a. seorang Ketua Panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional;



b. beberapa orang anggota yang terdiri dari :

- 1) seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan dibidang pendaftaran tanah;
- 2) seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan dibidang hak-hak atas tanah;
- 3) Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya;

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah – wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara

sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa Pemerintah dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Penyempurnaan yang diadakan meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dalam peraturan yang lama, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, azas-azas dan tujuan penyelenggaraannya, yang disamping untuk memberi kepastian hukum sebagaimana disebut diatas juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan. Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah juga dipertegas dan dipersingkat serta disederhanakan. Guna menjamin kepastian hukum dibidang penguasaan dan pemilikan tanah faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan. Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut. Perkembangan teknologi

pengukuran dan pemetaan, seperti cara penentuan titik Global Positioning System (GPS) dan komputerisasi pengolahan, penyajian dan penyimpanan data, pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dapat dipakai didalam pendaftaran tanah. Untuk mempercepat pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang harus didaftar penggunaan teknologi modern, seperti Global Positioning System (GPS) dan komputerisasi pengolahan dan penyimpanan data perlu dimungkinkan yang pengaturannya diserahkan kepada Menteri.

Disamping pendaftaran tanah secara sistematis pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena melalui cara ini akan mempercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar dari pada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari Pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang

diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu yang agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.

Tujuan pendaftaran tanah untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya menurut Peraturan Pemerintah ini pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan, walaupun untuk tanah-tanah yang demikian belum dikeluarkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang

tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini), dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini).

Dengan demikian maka makna dari pernyataan, bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.

Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintah oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem

publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2), huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian huku. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak, yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tana buktinya, yang menurut UUPA

berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kelemahan sistem publikasi negatif adalah, bahwa pihak yang namanya tercantum dalam sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *aquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan didalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.

Dengan pengertian demikian maka apa yang ditentukan dalam ayat ini bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penerapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam hukum adat, yang dalam tata



hukum sekarang ini merupakan bagian dari Hukum Tanah Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud konkrit dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dilakukan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan atas namanya.

Dari apa yang dikemukakan diatas jelaslah, bahwa Peraturan Pemerintah yang baru mengenai pendaftaran tanah ini disamping tetap melaksanakan pokok-pokok yang digariskan oleh UUPA, memuat penyempurnaan dan penegasan yang diharapkan akan mampu untuk menjadi landasan hukum dan operasional bagi pelaksanaan pendaftaran tanah yang lebih cepat.

Azas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak

atas tanah. Sedangkan azas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.

Azas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

Azas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

Azas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalui sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai

data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula azas terbuka.

Disamping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang mudah didaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan.

Pendaftaran tanah yang obyeknya bidang tanah yang berstatus tanah Negara dilakukan dengan mencatatnya dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertipikat.

Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan, apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti pengalihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak.

Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa :

- a. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (S.1834-27-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonvensi menjadi hak milik; atau
- b. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (S.1834-27-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
- c. surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
- d. sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1958; atau
- e. surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya; atau
- f. akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau

- g. akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau
- h. akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau
- i. risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau
- j. surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah Daerah; atau
- k. petuk Pajak Bumi/ Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau
- l. surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau
- m. lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam pasal II, VI, dan VII Ketentuan – ketentuan Konversi UUPA.

Dalam hal ini bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut

pendapat Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Yang dimaksud dengan saksi adalah orang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk memungkinkan dimasukkannya Tetua Adat yang mengetahui benar riwayat/kepemilikan bidang-bidang tanah setempat dalam Panitia Ajudikasi, khususnya di daerah yang hukum adatnya masih kuat.

Aturan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan, baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya.

Pembukuan hak menurut ayat ini harus memenuhi syarat berikut :

- a. bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 tahun lebih secara berturut-turut.

- b. Bahwa dalam kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;
- c. Bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
- d. Bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud Pasal 26;
- e. Bahwa telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan diatas;
- f. Bahwa akhirnya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Yang diumumkan pada dasarnya adalah data fisik dan data yuridis yang akan dijadikan dasar pendaftaran bidang tanah yang bersangkutan.

Untuk memudahkan pelaksanaannya, dalam pendaftaran tanah secara sistematis pengumuman tidak harus dilakukan sekaligus mengenai semua bidang tanah dalam wilayah yang telah ditetapkan, tetapi dapat dilaksanakan secara bertahap.

Pengumuman pendaftaran tanah secara sistematis selama 30 hari dan dipengumuman pendaftaran tanah secara sporadis 60 hari dibedakan karena pendaftaran tanah secara sistematis ini merupakan pendaftaran tanah secara massal yang diketahui oleh masyarakat umum sehingga pengumumannya lebih singkat, sedangkan pengumuman pendaftaran tanah secara sporadis sifatnya individual dengan ruang lingkup terbatas.

Salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk mengumpulkan dan menyajikan informasi mengenai bidang-bidang tanah. Oleh karena itu data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang sudah dinilai cukup untuk dibukukan tetap dibukukan walaupun ada data yang masih harus dilengkapi atau ada keberatan dari pihak lain mengenai data itu. Dengan demikian setiap data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah itu, termasuk adanya sengketa mengenai data itu, semuanya tercatat.



Dalam hal sengketa tersebut sudah diajukan ke Pengadilan dan ada perintah untuk status quo atau ada putusan mengenai sita atas tanah itu, maka pencantuman sampai jelas siapa yang berhak atas tanah tersebut, baik melalui putusan Pengadilan maupun berdasarkan cara damai.

Perintah status quo yang dimaksud disini haruslah resmi dan tertulis dan sesudah sidang pemeriksaan mengenai gugatan yang bersangkutan berjalan diperkuat dengan putusan peletakan sita atas tanah yang bersangkutan.

Waktu 5 (lima) tahun dipandang cukup untuk menganggap bahwa data fisik maupun data yuridis yang kurang lengkap pembuktiannya itu sudah benar adanya.

Penyelesaian secara damai dapat terjadi di luar maupun dalam Pengadilan.

Apabila dalam waktu yang ditentukan pihak yang berkeberatan atas data fisik maupun data yuridis yang akan dibukukan tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai hal yang disengketakan itu, keberatannya dianggap tidak beralasan dan catatan mengenai adanya keberatan itu dihapus.

Apabila dalam waktu yang ditentukan keberatan tersebut diajukan ke Pengadilan, catatan itu dihapus setelah ada penyelesaian secara damai atau putusan Pengadilan mengenai sengketa tersebut.

#### **B. BPN (BADAN PERTANAHAN NASIONAL) SEBAGAI LEMBAGA PEMERINTAH NON DEPARTEMEN <sup>9</sup>**

Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan merupakan suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengukuran hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan

---

<sup>9</sup> Hasil penelitian dan data dari Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang yang menggunakan penulis sendiri menjabat sebagai Kepala Kantor BPN Kotamadya Semarang.

engan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Dalam melaksanakan tugas tersebut Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyelenggarakan fungsi :

1. Merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah.
2. Merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai sosial sebagai mana diatur dalam UUPA.
3. Merencanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan.
4. Melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan.
5. Melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan.
6. Lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiedn tersebut diatas tidak hanya meliputi fungsi administratif saja, melainkan juga menckup fungsi perumusan kebijaksanaan yang berkaitan dengan

pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun Peraturan Perundang-undangan lain. Oleh karena masalah pertanahan merupakan masalah kompleks dan menyangkut kepentingan banyak instansi, maka pada hakekatnya tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) bersifat *lintas sektoral*. Dalam kaitan ini aspek koordinasi sangat penting dan sampai saat ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melaksanakan koordinasi antar sektor sesuai dengan permasalahannya, misalnya dalam kegiatan operasional di daerah.

# **1. PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI BIDANG PERTANAHAN**

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Otonomi Daerah, maka masalah otonomi daerah ini telah menjadi pembicaraan yang hangat diberbagai kalangan. Banyak yang pro tapi ada pula yang belum memahami. Ada yang menyambut dengan senang dan ada pula yang khawatir. Ada yang memandangnya sebagai proses memajukan daerah tapi ada pula yang memandangnya sebagai proses yang harus dicermati. Disatu pihak otonomi diperkirakan akan membawa berkah, dilain pihak diperkirakan akan membawa kendala. Ada pula yang ingin segera dilaksanakan

tapi ada pula yang mengatakan sebaiknya dilaksanakan secara bertahap, dan lain sebagainya. Perbedaan pendapat ini adalah ciri dari suatu masyarakat yang demokratis.

Untuk dapat mengidentifikasi elemen-elemen tersebut, terlebih dahulu perlu didefinisikan karakteristik dari kegiatan penyerahan urusan pertanahan dalam lingkup kegiatan Otonomi Daerah di tinjau dari segi peraturan perundangan (kebijakan pertanahan) yang telah diterbitkan dalam upaya mendukung era otonomi daerah.

Dasar - Dasar Hukum Pertanahan Nasional Indonesia di tetapkan dalam undang-undang no. 5 tahun 1960 yang dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Kebijakan pokok pertanahan ini bersumber pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa:

*"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"*

Pada dasarnya UUPA mengamanatkan bahwa tanah dan sumber daya alam lainnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar - besar kemakmuran rakyat, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dan untuk tidak merugikan kepentingan umum dan agar

tidak melanggar rasa keadilan maka pemilikan/penguasaan tanah yang melampaui batas tidak di perkenankan.

Selanjutnya dalam UUPA dapat dilihat bahwa: *"seluruh Wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat indonesia, yang bersatu sebagai bangsa indonesia", UUPA pasal 1 ayat (1) dan seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa indonesia dan merupakan kekayaan nasional, UUPA pasal 1 ayat (2). Sehingga hubungan bangsa indonesia terhadap tanah air indonesia adalah seperti tertuang dalam Penjelasan Umum UUPA yang menyatakan bahwa : hubungan bangsa indonesia dengan bumi , air dan ruang angkasa indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat, yang di angkat pada tingkatan paling atas, yaitu tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.*

Dengan demikian, maka negara mengakui adanya hak ulayat masyarakat hukum adat tertentu, sepanjang hak-hak tersebut baenar-benar masih ada, demikian juga untuk kepentingan pribadi atau usaha maka orang perseorangan atau badan hukum dapat mempunyai hak atas tanah yang berkepastian hukum.

Jadi, produk akhir kebijakan pertanahan nasional adalah kepastian hukum hak atas tanah (subyek dan obyek) yang pada proses penerbitan bebas dari intervensi-intervensi subyektif. Ciri kemandirian dalam proses penerbitan tersebut merupakan jiwa kegiatan pelayanan pertanahan sehingga aspek kepakaran (profesionalisme) di bidang ini merupakan pilar utama.

a). Kepastian Hukum Hak Atas Tanah

Untuk menjamin kepastian hukum, maka (oleh Pemerintah) diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran tanah itu sendiri adalah rangkaian tidak terputus dan terus menerus (sustainable) menghasilkan produk (kepastian hukum) yang di kategorikan sebagai dokumen negara .

Begitu di mulai, selanjutnya kegiatan pendaftaran tanah tersebut akan “tidak pernah berakhir”, karena sejak pendaftaran pertama akan trus ada kagiatan-kegiatan lanjutan lainnya seperti peralihan karena waris , hibah jual beli, tukar menukar maupun pendaftaran hak tanggungan dan penghapusannya dan lain-lain. Sehingga, produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah (sekarang ini) bergeser menjadi informasi bidang tanah (parcel based infprmation) yang di manfaatkan secara multi purpose.

Disamping itu, dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah kita tidak hanya berbicara tentang masa sekarang dan masa yang akan datang, akan tetapi kita harus berbicara dalam dimensi waktu untuk **masa lalu, sekarang dan masa yang akan datang**. Hal ini disebabkan karena tanah dan hak-hak yang berada di atasnya sudah ada sejak lama, sehingga dalam mengukur hak dan peruntukkan terhadap tanah-tanah dimaksud perlu dilihat sejarah kepemilikan dan penguasaannya. Seperti misalnya penguasaan dan pemilikan tanah yang turun-temurun dan penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat (seperti dimaksud di atas), sedangkan untuk masa yang akan datang, sistem nilai hak-hak tersebut tidak boleh berubah dan harus konsisten. Sistem nilai dimaksud adalah berkepastian hukum, berfungsi sosial dan berkeadilan terintegrasi secara nasional.

Bahkan, sistem nilai yang melekat pada hak tanggungan (UU No.4 tahun 1996) yaitu kekuatan eksetorial (hak eksekutorial) yang dimiliki oleh pemegang hak tanggungan tetap tidak berubah dan tidak akan terinversi. Kenyataan ini menegaskan bahwa, kepastian hukum (dan hak eksekutorial) adalah sejenis/setara dengan keputusan peradilan.



Sesuai dengan pasal 19 ayat 2 UUPA, pemberian surat tanda bukti hak atas tanah terjadi setelah bidang tanah tersebut di daftar (dalam daftar-daftar umum).

Pada saat sekarang, badan pertanahan nasional (pemerintah) baru berhasil mendaftarkan sekitar 22 juta bidang tanah dari perkiraan 55 juta bidang tanah (bisa lebih), di luar tanah kehutanan. Sampai saat sekarang belum ada satu daerah (kabupaten atau kota) yang bidang-bidang tanahnya terdaftar, karena hal ini akan merupakan kendala pelaksanaan otonomi daerah.

Kondisi tersebut (rendahnya kinerja pendaftaran tanah) disebabkan oleh terbatasnya kemampuan pemerintah dalam menyiapkan infratraktur pendaftaran tanah (diantaranya pengadaan jaringan titik kontrol kadastral dan peta dasar pendaftaran). Bahkan, sekarang ini telah menimbulkan perselisihan (land dispute) yang mengganggu kinerja BPN di daerah.

Akibat keterbatasan data dan informasi bidang tanah di suatu kabupaten/kota maka kebijakan pertanahan makro seperti misalnya pembatasan luas pemilikan/ penguasaan tanah belum dapat dilaksanakan secara spesifik dan akurat.

Informasi data bidang tanah (subyek dan obyek) menjadi sangat penting, tapi pada sisi lain pengadaan data relatif sangat mahal. Data/informasi tersebut harus didaftar dalam satu sistem nasional (standardised) yang dapat diakses oleh siapapun dan dimanapun.

Persoalan standarisasi nasional dalam pengadaan infrastruktur pendaftaran tanah adalah awal dari penyatuan sistem. Pertanyaannya sekarang adalah, siapa yang akan melaksanakan implementasi dari kegiatan tersebut? karena sifatnya nasional, maka sekarang ini BPN pusat menyelenggarakan pekerjaan standarisasi nasional sedangkan pelaksanaannya dilaksanakan oleh daerah.

Lebih luas lagi, kegiatan standarisasi nasional memberikan arti kepada pembakuan format kriteria dan persyaratannya dan hal-hal lain yang kesemuanya ini ditujukan untuk menghindari standar ganda (double standard) yang dapat membingungkan masyarakat.

Dengan demikian maka penyelenggaraan pendaftaran tanah yang terus menerus dan berkesinambungan ini perlu di jaga agar kepastian hukum hak-hak atas tanah dari setiap bidang tanah terjamin dan terpelihara di masa sekarang dan yang akan datang.

b). Desentralisasi

*Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, pasal 1 ayat e UU Nomor 22 tahun 1999.*

Hal yang mendasar dalam UU Nomor 22 tahun 1999 ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas sehingga daerah Kabupaten dan Daerah Kota mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Pelimpahan kewenangan tersebut akan mempunyai implikasi tanggung jawab dan kejujuran yaitu bila kewenangan dan keleluasaan tersebut tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat atau kesejahteraan masyarakat seperti yang diharapkan tidak terwujud, maka penyelenggara pemerintahan telah gagal melaksanakan tugasnya.

Dalam bidang pertanahan, maka kegiatan desentralisasi ini harus segera mencari jawab secara jujur atas pertanyaan tentang kesanggupan dan kelayakan institusi dan organisasi daerah dalam mengelola tugas - tugas pertanahan di daerah. Karena itu BPN di segenap level sesuai dengan karakteristik daerah.

Dalam konteks kepentingan nasional ataupun sustainability pelayanan pertanahan maka sangatlah dibutuhkan adanya kegiatan dalam semua tingkat pemerintahan baik nasional (pusat), wilayah (propinsi) dan lokal (Kabupaten dan Kota). Karena pada kenyataannya masalah pertanahan itu seringkali akan meliputi tidak saja beberapa Kabupaten atau kota melainkan juga meliputi beberapa propinsi (*Transboundary problem*), yang harus diputuskan antara tingkat nasional bersama-sama dengan tingkat lokal.

Kenyataan yang ada batas daerah kota/kabupaten maupun Propinsi masih belum terdefinisi secara geografis di lapangan. Padahal "batas" adalah sumber keributan yang pada akhirnya akan menimbulkan suatu tugas integrasi yang kompleks bagi pengambil keputusan di tingkat lokal terhadap daerah - daerah yang bersebelahan yang pemecahannya akan menjadi rumit serta memakan waktu dan energi. Terlebih lagi bila kita berbicara mengenai pengambilan keputusan jangka pendek disatu daerah, dengan pengambilan keputusan jangka panjang didaerah lainnya, tentunya hal tersebut tidaklah mdah, dapat dipastikan akan terjadi perbedaan pendapat antara satu daerah dengan daerah yang lain, yang tingkat kesulitannya

tergantung dari prioritas organisasi, kemampuan SDM, ketersediaan informasi, pengalaman dan lain-lain.

Fenomena menyatakan telah terjadi (sekarang ini) disparitas wilayah yang cukup signifikan dan cenderung tidak menguntungkan. Kesenjangan yang dimaksud antara lain didalam hal :

- a. Ketersediaan / potensi sumber daya alam
- b. Kualifikasi SDM dan kuantitas
- c. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Melihat kenyataan tersebut, peran dan bantuan pemerintah Propinsi maupun Pusat untuk meminimalkan kesenjangan, adalah suatu kewajiban. Penyediaan peraturan perundangan yang akan dipakai sebagai pedoman pelaksanaan di daerah perlu disediakan dengan mengingat kepada setiap daerah diberikan keleluasaan "bermain" (flexible) dalam koridor tersebut.

### **C. PENDAFTARAN TANAH BEKAS HAK MILIK ADAT**

Seperti diketahui setelah UUPA hak atas tanah lama baik menurut Hukum Adat maupun Hukum Barat dikonversi menjadi salah satu hak yang diatur dalam UUPA. Salah satu hak yang banyak dipunyai oleh orang Indonesia adalah hak milik adat/ tanah yasan.

Tanah-tanah tersebut sebagian besar memenuhi syarat untuk dikonversi untuk menjadi hak milik.

Namun demikian untuk alat buktinya sampai saat ini belum seluruhnya berupa sertifikat tanah. Bagi tanah bekas hak milik adat pemiliknya masih banyak yang menggunakan petuk pajak sebagai alat buktinya, yang sebenarnya menurut hukum petuk pajak merupakan petunjuk yang kuat tentang pemilikan tanah tersebut. Hal tersebut tentunya berbeda dengan sertifikat tanah yang menurut Pasal 19 UUPA sebagai alat bukti yang kuat.

Pada umumnya pendaftaran tanah bekas Hak Milik Adat memiliki kesulitan, hal tersebut didasari adanya pengakuan yang tidak jelas terhadap eksistensi tanah adat di masa sekarang, sehingga dari segi pembuktian fisik juga memiliki kendala, dari hal-hal tersebut yang menjadi awal sengketa di bidang pertanahan menyangkut kepemilikan tanah bekas hak milik adat<sup>10</sup>.

Salah satu tujuan UUPA adalah meletakkan dasar untuk menjamin *kepastian hukum* tanah rakyat. Kepastian hukum tersebut dapat dicapai tidak hanya tersedianya peraturan secara tertulis, namun dilaksanakannya pendaftaran tanah.

---

<sup>10</sup> *Iumadi*. Anggota masyarakat Kelurahan Kramas, Kecamatan Tembalang, Wawancara tanggal 11 Desember 2003.

Pendaftaran merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan serta penyajian data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang yang sudah ada haknya dan hak milik atas rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya<sup>11</sup>.

Seperti yang telah diuraikan dimuka bahwa tujuan dari pendaftaran tanah menurut UUPA adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak tanah sesuai Pasal 19 UUPA :

1. Menjamin kepastian hukum diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia.
2. Pendaftaran tersebut meliputi :
  - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukaan tanah.
  - b. Pendaftaran hak dan peralihannya.
  - c. Memberikan alat bukti (sertifikat tanah) sebagai alat bukti yang kuat.

Disamping Pasal 19 UUPA yang memerintahkan pada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah, Pasal 23, 32 dan

---

<sup>11</sup> Standart Konsepsi Umum Bagian UPT Kantor Pertanahan Kota Semarang, data diambil dari UPT tanggal 22 Desember 2003.

38 UUPA yang merupakan dasar pensertifikatan atas permohonan dari pemilik tanah.

Persatuan pelaksanaannya diatur di dalam PP No. 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang diubah dengan PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Menurut PP No. 24 tahun 1997 tersebut pendaftaran tanah dilakukan melalui tahap-tahap :

1. Tahap pendaftaran pertama kali.
2. Tahap pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Seperti telah diuraikan tahap pendaftaran pertama kali dilakukan apabila tanah yang bersangkutan sebelumnya belum didaftarkan/petuk pajak kemudian didaftar dan memperoleh sertifikat tanah.

Pendaftaran pertama kali dapat dilakukan dengan pendaftaran sistematis dan pendaftaran sporadis.

*Pendaftaran Sistematis* dilakukan atas inisiatif pemerintah dengan suatu proyek yang disebut adjudikasi dengan biaya yang murah karena sebagian besar biaya ditanggung proyek.

*Pendaftaran Sporadis/ perorangan* adalah pendaftaran tanah yang inisiatifnya dilakukan oleh pemilik tanah yang biaya yang sepenuhnya oleh pemilik tanah sendiri.



*Tahap selanjutnya* adalah tahap pemeliharaan data dilakukan apabila terjadi perbuatan hukum terhadap tanah yang bersangkutan misalnya : jual-beli, pewarisan dan lain-lain yang perlu diikuti dengan pendaftaran. Hal tersebut dilakukan agar data yang tercantum dalam sertifikat merupakan data yang mutakhir sehingga antara data fisik dan yuridis yang tercantum di dalam sertifikat sesuai dengan kenyataan di lapangan. Tanpa dilakukan pendaftaran tanah setelah terjadinya perbuatan hukum, akan berakibat bahwa data pada sertifikat tidak cocok dengan faktanya.

#### **D. PERBANDINGAN PENYELESAIAN SENGKETA ATAS TANAH ADAT**

##### **1. PERSEPSI UUPA 1960**

Pesepsi UUPA 1960 terhadap prinsip hak menguasai tanah dengan jelas memberi pengertian bahwa negara menguasai tanah berdasarkan Pasal 33 UUD 1945. Bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Ini merupakan amanat penting yang terkandung oleh UUPA 1960. Berkaitan dengan hak-hak tanah yang belum terdaftar dan dikuasai oleh masyarakat, rumusannya diatur di dalam Pasal 3 UUPA 1960 tentang *hak ulayat*.

UPT-PUSTAKA-1999

Pada dasarnya hak ulayat adalah hak menguasai yang dipegang oleh masyarakat adat yang bersangkutan atas tanah, hutan, dan lingkungan hidupnya. Rumusan Pasal 3 UUPA 1960 menyatakan bahwa hak ulayat adalah menguasai hak atas tanah yang dipegang oleh masyarakat hukum adat, masyarakat hukum adat sepanjang masih ada dan harus disesuaikan dengan kepentingan pembangunan yang lebih luas, persatuan dan kesatuan bangsa, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

Hak ulayat dianggap sebagai hak-hak milik masyarakat adat, namun pengertiannya tidak terdapat pada penjelasan umum tetapi pada penjelasan pasal per pasal. Dikatakan bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat adalah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *Beschikkingrecht*, yaitu teori tentang hak menguasai tanah yang dikemukakan oleh *Van Vollenhoven* yang banyak menulis tentang persekutuan-persekutuan masyarakat adat di Nusantara.

## 2. PERSEPSI RAKYAT ADAT

Hukum adat yang sebelumnya hanya dikategorikan sebagai *folk law* dirubah statusnya menjadi *state law* yang berlaku pada dalam suatu sistem sosial tertentu, yang pelaksanaannya

tetap tunduk pada peraturan-perundangan nasional yang ada. Jika demikian halnya, yang kemudian menjadi penting adalah bagaimana pengaturan hak-hak masyarakat adat itu sendiri dilakukan ke dalam peraturan perundangan setingkat undang-undang. Artinya, sudah ada kebutuhan atas peraturan perundangan setingkat undang-undang (Nasional) yang mengatur kedudukan hak adat itu dalam peraturan perundangan nasional. Sehingga hak-hak masyarakat adat (dan juga tentu kewajibannya) tidak dapat begitu saja gugur dan disingkirkan oleh peraturan perundangan lain. Terlebih oleh peraturan perundangan bawahan setingkat Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Surat Keputusan Menteri, sebagaimana yang terjadi selama ini, yang seringkali dibungkus kedok "*kepentingan masyarakat*" dan "*kepentingan orang banyak*" itu.

Penyelesaian sengketa di bidang pertanahan, apalagi menyangkut eksistensi tanah adat berupa hak kepemilikannya, sedianya pemerintah mulai mempertimbangkan penyelesaian secara kelembagaan adat itu sendiri, tentu harus dimulai dengan suatu itikad kepercayaan yang diberikan pada lembaga adat yang akan dibentuk<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Anwar Mutalib. Anggota Masyarakat Kelurahan Bulusan. Kecamatan Tembelano wawancara tanggal 23 Desember.

### 3. PENYELESAIAN MELALUI BPN

Seperti telah diuraikan penulis diatas, suatu sengketa hak atas tanah itu timbul adalah karena adanya pengaduan/ keberatan dari orang/ badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu.

Dengan adanya pengaduan tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari pejabat yang berwenang untuk itu.

Bahwa kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara dibidang pertanahan (sertifikat/Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), hanya ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Adapun sengketa hak atas tanah adalah meliputi beberapa macam antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, dasar pemberian hak atau pendaftaran dan sebagainya.

Setelah instansi BPN menerima pengaduan tersebut diatas yang akan dilakukan adalah :

1. Penelitian dan pengumpulan data
2. Pencegahan mutasi (penetapan status quo)
3. Pelayanan secara musyawarah.
4. Pencabutan/ Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan oleh Kepala BPN berdasarkan adanya cacat hukum/ administrasi di dalam penerbitannya.

Sengketa-sengketa dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah tetap pertama-tama diusahakan untuk diselesaikan melalui musyawarah antara pihak yang bersangkutan. Baru setelah usaha penyelesaian secara damai tidak membawa hasil, dipersilahkan yang bersangkutan menyelesaikannya melalui Pengadilan.

Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah, maka pokok-pokok tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta cara melaksanakannya mendapat pengaturan juga dalam Peraturan Pemerintah ini.

Tidak adanya sanksi bagi pihak yang berkepentingan untuk mendaftarkan perbuatan-perbuatan hukum yang telah dilakukan dan dibuktikan dengan akta PPAT, diatasi dengan diadakannya ketentuan, bahwa PPAT dalam waktu tertentu

diwajibkan menyampaikan akta tanah yang dibuatnya beserta dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftarannya. Ketentuan ini diperlukan mengingat dalam praktek tidak selalu berkas yang bersangkutan sampai kepada Kantor Pertanahan. Sengketa yang dimaksud dapat mengenai data fisik maupun data yuridis.

Dalam hal sengketa tersebut sudah diajukan ke Pengadilan dan ada perintah untuk status quo atau ada putusan mengenai sita atas tanah itu, maka pencantuman sampai jelas siapa yang berhak atas tanah tersebut, baik melalui putusan Pengadilan maupun berdasarkan cara damai.

Perintah status quo yang dimaksud disini haruslah resmi dan tertulis dan sesudah sidang pemeriksaan mengenai gugatan yang bersangkutan berjalan diperkuat dengan putusan peletakan sita atas tanah yang bersangkutan.

Penyelesaian secara damai dapat terjadi di luar maupun dalam Pengadilan.

Apabila dalam waktu yang ditentukan (30 hari dalam pendaftaran tanah secara sistimatis dan 60 hari pendaftaran tanah secara sporadik) pihak yang berkeberatan atas data fisik maupun data yuridis yang akan dibukukan tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai hal yang disengketakan itu, keberatannya

dianggap tidak beralasan dan catatan mengenai adanya keberatan itu dihapus.

Apabila dalam waktu yang ditentukan keberatan tersebut diajukan ke Pengadilan, catatan itu dihapus setelah ada penyelesaian secara damai atau putusan Pengadilan mengenai sengketa tersebut.

#### **4. CONTOH KASUS TANAH ADAT (YASAN) YANG TELAH MENDAPATKAN KEKUATAN HUKUM TETAP DAN TELAH DIEKSEKUSI**

Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 233/Pdt/G/1984/PN.Smg. Tertanggal 21 Agustus 1985 yang dikuatkan oleh Putusan Pengadilan Tinggi tanggal 2 April 1987 dan Putusan Mahkamah Agung tertanggal 28 Desember 1987 Nomor 2096.K/Pdt/1987, perkara tersebut telah dimenangkan oleh pihak penggugat (JAMIAN) dan telah dilaksanakan eksekusinya oleh Juru Sita Pengganti Pengadilan Negeri Semarang sesuai dengan Berita Acara Penyerahan Tanah Dalam Keadaan Kosong.

Duduk perkaranya adalah, dikuasainya dengan tanpa hak tanah sengketa yang merupakan milik orang tua dari penggugat oleh tergugat sehingga penggugat mengalami kerugian yaitu

tidak dapat menikmati hasil dari tanah sengketa. Sehingga Pengadilan Negeri yang diketuai oleh Ny. P. Sidjabat Sihotang, SH, memberi putusan memenangkan penggugat melalui pertimbangan bahwa penggugat adalah ahli waris satu-satunya yang sah dari pemilik tanah sengketa yang dinyatakan sebagai harta warisan dari almarhum (perincian kasus pada tingkat pertama sampai dengan tingkat kasasi ada di lampiran).



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Setelah menguraikan Bab I sampai dengan Bab IV maka dalam Bab ini penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Selama ini dalam praktek untuk menentukan status tanah sebagai bekas tanah adat khususnya terhadap pelaksanaan pendaftaran bekas tanah adat di Semarang dilakukan dengan cara berpedoman pada bukti pajak dan riwayat kepemilikannya yang turun temurun yang kesinambungan tanpa putus, pembuktian dengan bukti pajak saja dianggap tidak cukup kuat tanpa adanya riwayat kepemilikan yang dimaksud.
2. Untuk menentukan kebenaran bukti kepemilikan tanah bekas hak milik adat yang dimiliki seseorang di Kota Semarang, selama ini masih berpedoman pada konsepsi kebenaran berdasarkan konversi yang dilakukan terhadap tanah bekas hak milik adat tersebut, dengan berlandas pada aturan konversi terhadap perubahan status secara hukum menurut Undang-Undang Pokok Agraria yang diproses secara pengakuan hak

3. Konsepsi penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang menyangkut kepemilikan atas tanah bekas hak milik adat selama ini dilaksanakan secara musyawarah untuk mencapai mufakat, berdasarkan bukti-bukti yang dimiliki, baik bukti penguasaan secara fisik maupun yuridis, dengan berdasarkan selain pada bukti pajak juga yang terpenting pada riwayat kepemilikannya yang turun temurun atau riwayat kesinambungan tanpa putus, dalam kenyataannya beberapa kasus menunjukkan ketidak berdayaan masyarakat pemilik tanah, dimana hak milik atas tanah tidak dihargai, sebagaimana yang diakui dan diatur dalam undang-undang, hal ini lebih disebabkan tidak eksisnya (tidak diakui) lembaga adat dalam penyelesaian sengketa yang menyangkut kepemilikan atas tanah bekas hak milik adat, karena proses dari perkara tersebut diselesaikan oleh peradilan umum bukan peradilan adat /arbitrase adat.

## B. SARAN-SARAN

Setelah menguraikan Bab I sampai dengan Bab IV maka dalam Bab ini penulis juga mencoba mengemukakan saran-saran sebagai berikut :

1. Perlu dipertimbangkan pembentukan Lembaga Arbitrase untuk penyelesaian masalah-masalah yang berkaitan dengan Tanah Adat yang bersifat otonom, agar sedapat mungkin dihindari penyelesaian masalah-masalah Tanah Adat pada Peradilan Umum.
2. Perlu pertimbangan konsep daluarsa tanah adat, dimana seharusnya tidak ada ketentuan daluarsa terhadap tanah adat.
3. Perlu adanya penjelasan kepada rakyat tentang arti penting dan manfaat dari Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan-Peraturan Pemerintah yang dengan tegas membatasi pemilikan hak atas tanah agar supaya tidak terjadi seperti halnya yang dialami bangsa Indonesia pada jaman penjajahan.
4. Perlunya pemerintah untuk mempertimbangkan penambahan jumlah petugas kantor pertanahan yang tidak sebanding dengan wilayah, sehingga program himbauan agar supaya tidak ada lagi tanah yang masih berstatus hak milik adat dan juga program pensertifikatan massal dengan biaya yang relatif ringan dapat terlaksana.

5. Agar supaya masyarakat mendapatkan tanda bukti atas tanah atau sertifikat yang bersifat massal, sebaiknya pemerintah memberikan keringanan untuk masyarakat yang kurang mampu dalam mensertifikatkan tanahnya, sedangkan pemerintah tidak mungkin akan memaksa masyarakat untuk membayar biaya yang terlalu tinggi. Dan apabila dimungkinkan sebaiknya biaya untuk pensertifikatan dipikul terlebih dahulu oleh pemerintah sehingga program tersebut dapat terselenggara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman.** *Sekilas Tentang UUPA.* Alumni. Bandung. 1984..
- , *Masalah Pencabutan dan Pembebasan Hak Tanah di Indonesia.*
- Citra Aditya Bakti. Bandung. 1983.
- Adhie Brahma dan Manggala Basri Hasan.** *Reformasi Pertanahan.* Mandar Maju. Bandung. 2002.
- Ardiwilaga Rostandi.R.** *Hukum Agraria Indonesia.* NV.Masa Baru. Bandung. 1962.
- Dirman.** *Perundang-undangan Hukum Agraria di Seluruh Indonesia.* JB.Wolters. Jakarta. 1958.
- Gautama Sudargo.** *Hukum Agraria Antar Golongan.* Alumni. Bandung. 1973.
- Harsono Boedi,** *Hukum Agraria Indonesia Jilid I Hukum Tanah Nasional.* Djambatan. Jakarta. 1999.
- Hanafi Hasan.** *Pandangan Agama Tentang Tanah Suatu Pandangan Islam.* Prisma No.12.Tahun ke-4. Jakarta. 1984.
- Kartodirdjo Sartono.** *Metodologi Penelitian Masyarakat.* Gramedia. Jakarta 1983.
- Mardalis.** *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal.* Bumi Aksara. Jakarta. 2002.
- Mubiyarto dkk.** *Tanah dan Tenaga Kerja PerkebunanKajian Sosial Ekonomi.* Citra Aditya Bakti. Bandung. 1992.
- Narbuko Cholid dan H.Abu Acyadi.** *Metodologi Penelitian.* PT. Bumi Aksara Jakarta. 2002.
- Parlindungan AP.** *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria.* Alumni Bandung.1990.
- , *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform.* Mandar Maju Bandung.1990.

- Rajagungguk Erman.** *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup.* Chandra Pratama. Jakarta. 1995.
- Ruchiyat Eddy.** *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Baru.* Alumni Bandung. 1999.
- Subekti.** *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.* Pradnya Paramitha. Jakarta. 1970.
- Soedino dan Gunawan Wiradi.** *Dua Abad Penguasaan Tanah Pola Penguasaan Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa.* Gramedia. Jakarta. 1984.
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamuji.** *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat.* Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2001.
- Soekanto Soerjono.** *Pengantar Penelitian Hukum.* UI Press. Jakarta. 1986.
- Soimin Soedharyo.** *Status Hak dan Pembebasan Tanah.* Sinar Grafika. Jakarta. 2001.
- Soetomo.** *Politik dan Administrasi Negara Usaha Nasional.* Bina Ilmu Surabaya. 1986.
- Sudiyat Imam.** *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang.* Liberty. Yogyakarta. 1982.
- Sumarjan Selo.** *Perubahan Sosial di Yogyakarta.* Gajahmada University. 1981.
- Taluki.** *Perbandingan Hak Milik Atas Tanah dan Recht Van Eigendom.* PT. Eresco. Bandung. 1996.
- Tauchid. M.** *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia.* Bagian I Tjakranada Jakarta. 1953.
- *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia.* Bagian II Tjakranada Jakarta. 1953.
- Wirada Gunawan.** *Tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia.* LEPERA. Yogyakarta. 2001.
- *Kebijakan Agraria yang Berorientasi Kerakyatan dan Keadilan.* Mandar Maju. Bandung. 2002.

## **Undang-Undang :**

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan  
Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Permeneg Agraria/Kepala BPN 5/1999 Pedoman Penyelesaian Masalah  
Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah.